

**LE CONDOMINIUM
DES
NOUVELLES-HÉBRIDES
ET LA
SOCIÉTÉ MÉLANÉSIENNE**

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue publiquement
par

Hubert BENOIST

le 2 Février 1970

JURY :

Président : M. LUCHAIRE

Suffragants : M. CADART

M. ROBERT

EDITIONS A. PEDONE

13, Rue Soufflot, 13

PARIS



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LE CONDOMINIUM
DES
NOUVELLES-HÉBRIDES

Le condominium
des Nouvelles-Hébrides
et la société mélanésienne

UNIVERSITÉ DE PARIS
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES

LE CONDOMINIUM DES NOUVELLES-HÉBRIDES ET LA SOCIÉTÉ MÉLANÉSIENNE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue publiquement
par

Hubert BENOIST

le 2 Février 1970

JURY :

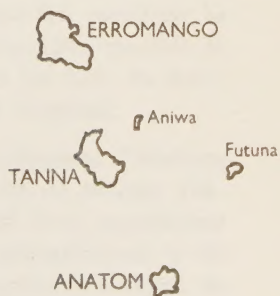
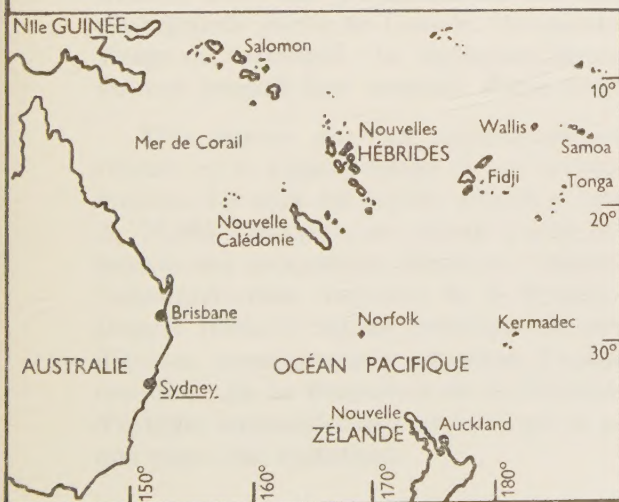
Président : M. LUCHAIRE
Suffragants : M. CADART
M. ROBERT

EDITIONS A. PEDONE

13, Rue Soufflot, 13
PARIS

« La loi du 11 mars 1957 n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale, ou partielle, faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article 40).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code Pénal. »



*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.*

INTRODUCTION

Une douzaine d'îles importantes par la superficie et quelques dizaines d'îlots répartis le long d'un axe Nord-Ouest - Sud-Est sur une longueur de 700 kilomètres constituent l'archipel des Nouvelles-Hébrides. A cet ensemble géographique sont rattachés politiquement les deux groupes des îles Banks et des îles Torres, situés plus au Nord. Toutes ces îles s'inscrivent sur la carte du Pacifique Sud entre les 13° et 21° degrés de latitude Sud et les 166° et 171° degrés de longitude Est, entre la Nouvelle-Calédonie et les îles Fidji. Elles forment au total une superficie d'environ 13.000 kilomètres carrés de terres émergées. Leur sol de formation corallienne et volcanique repose sur un socle plus ancien ; le relief montagneux ne dépasse que rarement 500 à 700 mètres d'altitude. Le climat est chaud et humide avec une prédominance des alizés du Sud-Est pendant la plus grande partie de l'année. Un dernier trait physique modèle le visage de l'archipel : la végétation dense recouvre les îles, du bord de mer jusqu'à leur sommet, d'une forêt de type tropical.

Plus encore que ses caractéristiques géographiques, l'histoire récente et le régime actuel de cet archipel méritent de retenir l'attention. Le nom du juriste Politis y reste attaché. Une population de 78.000 habitants, en grande partie d'origine mélanésienne y vit depuis une soixantaine d'années l'expérience quasiment unique de l'administration conjointe de la France et de la Grande-Bretagne. Depuis 1906, le régime juridique du condominium s'applique aux diverses communautés peuplant l'archipel. Soumise à l'autorité conjointe de la France et de la Grande-Bretagne, la communauté d'origine mélanésienne l'emporte par le nombre et par les problèmes que pose son évolution.

Aussi cette étude ne portera pas seulement sur les aspects juridiques du statut des Nouvelles-Hébrides. Il est apparu nécessaire d'examiner le bilan de l'administration conjointe à l'égard de la société mélanésienne. Cependant de manière préliminaire on doit rappeler les diverses définitions qui ont été données de la notion de condominium et retracer les grands traits de la formation historique du condominium des Nouvelles-Hébrides. Le statut juridique original de l'archipel néo-hébridais est né en effet dans des circonstances historiques particulières.

CHAPITRE I

LA NOTION DE CONDOMINIUM

Si l'étude théorique de la notion de condominium ne constitue pas l'objet principal de cette étude, il convient cependant d'adopter une définition du condominium afin de mieux éclairer le statut de l'archipel néo-hébridais. Quitte à, plus tard, découvrir des écarts entre la définition adoptée et le régime juridique étudié, il semble préférable de choisir d'emblée une définition qui permette d'intégrer cette notion rebelle dans la théorie générale du droit international. C'est dans cette optique qu'a été publiée en 1960 une étude de A. Coret intitulée *Le Condominium* (1). Dans cet ouvrage, avant de classer les cas étudiés en catégories (2), la notion du condominium est analysée à l'aide des concepts du droit privé et du droit public. Cette dernière approche permet à l'auteur de dégager une définition du condominium que nous retiendrons, bien qu'elle ne corresponde pas entièrement au statut des Nouvelles-Hébrides. Nous étudierons ensuite brièvement les problèmes théoriques et pratiques qu'implique le statut de cet archipel sur le plan du droit international.

SECTION I

Les diverses théories du condominium

Dans une étude sur le condominium des Nouvelles-Hébrides (3), le professeur O'Connell a illustré la difficulté d'analyser la notion de condominium en dressant une sorte de catalogue des diverses

(1) Thèse de droit publiée dans la Bibliothèque de droit international, Paris, 1960.

(2) Les Nouvelles-Hébrides appartiennent ainsi, selon cet auteur, à la catégorie de type colonial, qui se distinguent des *condominia* frontaliers et des *condominia* successoraux.

(3) *The Condominium of the New-Hebrides, A case study in joint rule*, Adelaïde, 1964 (texte ronéoté).

définitions qui en ont été données. Il a ainsi relevé près de vingt-cinq définitions différentes. Pour analyser ces diverses théories, dont la plupart reflètent les postulats classiques du droit international public, Coret les regroupe en trois catégories différentes, selon qu'elles se rattachent au concept de souveraineté de l'Etat, sujet unique du droit international, ou au concept de compétence ou enfin à l'idée d'une communauté internationale partielle. Nous adopterons cette classification qui permet de dégager une définition du condominium et de l'insérer dans la théorie générale du droit international public. Nous comparerons ensuite la définition ainsi élaborée avec le statut actuel des Nouvelles-Hébrides.

A) LES DÉFINITIONS DU CONDOMINIUM DANS LE CADRE DE LA SOUVERAINETÉ ÉTATIQUE

On conçoit aisément les difficultés rencontrées par les auteurs qui ont tenté de donner une définition du condominium en conservant le concept de la souveraineté de l'Etat, sujet unique du droit international. Le caractère d'exclusivité qui accompagne obligatoirement la souveraineté de l'Etat, se heurte précisément au trait essentiel du régime condominial. Comme l'écrit Coret (4) : « La souveraineté, on l'a justement remarqué, est un superlatif ; à ce titre, elle ne s'accommode point de relativité, de partage, d'un commandement exercé à égalité sur un même territoire ». Aussi n'est-il pas étonnant que l'inventaire des définitions du condominium expliqué à partir du concept de souveraineté ne puisse donner satisfaction.

La difficulté de toute définition du condominium s'inspirant du concept de souveraineté apparaît dans les affirmations parfois simultanées de l'exercice commun de la souveraineté et de l'exercice d'une souveraineté partagée entre les deux puissances. Se fondant sur le postulat classique de la souveraineté de l'Etat, sujet unique du droit international, les auteurs de ces définitions ne peuvent tirer parti d'aucune de ces deux idées. Ou bien il s'agit de deux souverainetés distinctes exercées en commun mais la souveraineté étatique exclut précisément tout autre souveraineté dans son territoire d'exercice, ou bien il s'agit d'une souveraineté commune, mais il n'est pas concevable qu'elle soit exercée par une entité autre qu'un Etat. L'une et l'autre hypothèse débordent le cadre classique du droit international : quel est cet Etat qui sur

(4) Coret, *Le condominium*, p. 27.

un territoire donné abandonne le caractère exclusif de sa souveraineté ? Quelle est cette souveraineté, suspendue au-dessus du territoire condominial, qui ne reçoit le support d'aucun Etat ?

L'examen de la doctrine auquel se livre Coret révèle l'embarras des auteurs : « En principe, écrit Accioly (5), on ne peut admettre la coexistence de deux ou plusieurs souverainetés complètes sur un même territoire ... Pourtant ... l'on connaît des cas d'exercice conjoint de la juridiction par deux ou plusieurs Etats sur un même territoire ». L'auteur explique alors ainsi le condominium : « Il n'y a pas en pareil cas à proprement parler coexistence de deux souverainetés, mais seulement partage d'attributions de la souveraineté entre deux ou plusieurs puissances distinctes, ou l'exercice de la compétence de chacune à des moments différents ». Il n'apparaît pas clairement dans ces lignes si l'on est en présence de l'exercice conjoint de deux souverainetés ou d'un partage des attributions d'une souveraineté commune. L'emploi du terme juridiction vient d'ailleurs ajouter un peu à la confusion.

La même ambiguïté se retrouve dans l'analyse du professeur Sibert (6) : « Il y a condominium quand deux ou plusieurs Etats exercent ensemble, sur un même territoire, leur commune souveraineté, la série des compétences étatiques ; dans l'exercice de leur activité, les souverainetés se limitent mutuellement, mais, du moins en principe, en vertu de l'égalité juridique des Etats doivent-elles le faire sur la base de la stricte identité des droits ». Là encore, en quelques lignes, la souveraineté passe du singulier au pluriel. Comment les deux souverainetés pourraient-elles se limiter mutuellement puisqu'on affirme tout d'abord qu'il s'agit de l'exercice d'une « commune souveraineté » ? C'est la principale contradiction que Coret fait ressortir dans sa critique (7).

Il arrive qu'un auteur accepte l'équivoque et définisse le condominium par l'exercice simultané d'une souveraineté commune et de deux souverainetés particulières. « Un territoire sous condominium constitue un exemple clair soit de division de souveraineté, soit d'exercice en commun de la souveraineté sur un terrain donné, ou encore des deux modalités à la fois », écrit Lauterpacht (8). Pour cet auteur, cette coexistence d'une souveraineté commune et des souverainetés exercées conjointement s'illustre particulièrement aux Nouvelles-Hébrides « ...dans une commune juridiction sur les indi-

(5) Accioly, *Traité de droit international public*, Sirey, 1940, t. I, p. 257.

(6) Sibert, *Traité de droit international public*, t. I, p. 388, cité par Coret.

(7) Coret, *Le condominium*, p. 36.

(8) *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, vol. 62 (1937), p. 332, cité par O'Connell.

gènes, et dans les administrations séparées pour les habitants français ou britanniques ». On verra en effet qu'aux Nouvelles-Hébrides le maintien de certaines compétences de chaque puissance co-dominante sur ses ressortissants contribue à donner au territoire son statut complexe. Si elle correspond dans une certaine mesure au statut de l'archipel néo-hébridais, cette dernière définition ne surmonte pas cependant la double contradiction d'une souveraineté qui se partage ou qui ne peut être imputée à aucun Etat. L'analyse de la notion de condominium doit donc dépasser le postulat classique de la souveraineté de l'Etat, sujet unique du droit international.

B) LA NOTION DE CONDOMINIUM ET LA THÉORIE DES COMPÉTENCES

On vient de voir que la théorie de la souveraineté ne réussit pas à expliquer la notion de condominium par suite du contenu même du concept de souveraineté (son caractère exclusif) et du lien étroit qui la relie à l'Etat. La théorie des compétences permet de surmonter le premier obstacle et d'approcher d'une définition satisfaisante du condominium, pour peu qu'on trouve à ces compétences un autre titulaire que l'Etat.

Cette théorie développée par le professeur Rousseau dégage, on le sait, à partir des éléments constitutifs de l'Etat trois catégories de compétences : la compétence territoriale, la compétence personnelle et la compétence relative aux services publics. Le caractère à la fois juridique et fonctionnel de la notion de compétence fait contraste avec l'aspect politique et absolu de l'idée de souveraineté. Si l'Etat a reçu du droit international la capacité de créer des situations juridiques propres à satisfaire certains intérêts collectifs, on s'étonnera moins qu'il puisse exercer ces compétences conjointement avec un autre Etat sur le territoire condominial. La définition du condominium par le professeur Rousseau est la suivante : « Le régime du condominium se caractérise par l'exercice conjoint, sur pied d'égalité par deux ou plusieurs Etats de l'autorité politique et juridictionnelle à l'égard d'un territoire déterminé, ainsi soustrait à toute compétence étatique exclusive » (9). Le professeur Rousseau ajoute : « C'est cette collaboration égalitaire, cet exercice direct de la souveraineté qui constitue l'essence du condominium. Une telle analyse exclut tout appel à l'idée de souveraineté, il ne saurait d'ailleurs en aller autrement puisque le condominium se définit par l'indivision territoriale qu'il institue ».

(9) Rousseau, *Droit international public*, Sirey, Paris, 1953, p. 226.

A ce point de l'analyse, on parvient déjà à mieux faire rentrer la notion de condominium dans la théorie générale du droit international.

On étudie alors le condominium comme une modalité de la compétence territoriale, à côté d'autres cas de compétences territoriales limitées (protectorats, territoires sous mandat, territoires sous tutelle, cession à bail) (10).

Pourtant d'autres éléments de la théorie du droit international peuvent entrer en jeu et donner au condominium une spécificité plus conforme à la réalité. Si l'on change d'optique et que l'on abandonne le point de vue de l'Etat, sujet unique du droit international, on découvre la possibilité de rattacher les compétences exercées sur le territoire condominial à un autre titulaire. C'est l'apport décisif à la définition du condominium des théories de la communauté internationale partielle.

C) LE CONDOMINIUM DÉFINI PAR L'IDÉE DE COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE PARTIELLE

Reprenant l'analyse du juriste autrichien Verdross, Coret (11) applique au condominium la théorie de la communauté internationale partielle.

Sans reconstituer l'ensemble de la démonstration, il n'est pas inutile pour nous de montrer comment elle conduit à une définition qui donne au condominium une place spécifique dans la théorie générale du droit international. On doit abandonner au départ la pétition de principe qui interdit de considérer d'autres sujets de droit international que les Etats. Il est en effet des communautés internationales dites partielles qui regroupent deux ou plusieurs Etats. Leur qualification de « partielles » n'indique pas qu'elles exercent des compétences réduites par rapport aux Etats, mais qu'elles se distinguent des communautés internationales à vocation universelle comme la S.D.N. ou l'O.N.U. On conçoit alors que dans le cas du condominium les compétences n'incombent pas à chacun des Etats dominants, mais à la communauté partielle formée par ces Etats. C'est seulement par cette hypothèse qu'on peut rendre compte du phénomène condominial. Seul cet organe interna-

(10) Rousseau, *Droit international*, p. 226.

(11) Coret, *Le condominium*, p. 48.

tional, nouveau titulaire des compétences exercées sur le territoire du condominium remplit le vide juridique que provoquait l'exclusion des souverainetés des Etats condominants et des souverainetés des Etats tiers. Cependant, parmi les communautés internationales partielles jouissant et exerçant des compétences normalement reconnues à un Etat (12), le condominium se caractérise par l'égalité juridique et fonctionnelle des Etats qui en sont membres. Cette communauté ne possède pas une personnalité juridique distincte de celle des Etats qui en sont membres.

L'essentiel de la définition de Coret peut être rapporté ainsi : « Le condominium est le statut du territoire à l'égard duquel la jouissance et l'exercice des compétences reconnues aux Etats par le droit des gens appartiennent à une communauté internationale partielle caractérisée par l'égalité juridique et fonctionnelle des Etats qui en sont membres » (13).

On peut rapprocher cette définition de celle du professeur Lampué : « Un pays de condominium est un territoire dans lequel l'autorité publique appartient à une union internationale formée de deux ou de plusieurs Etats, qui exerce cette autorité par le moyen d'un gouvernement collectif » (14). Le professeur Lampué donne ensuite l'exemple des Nouvelles-Hébrides. Pour des raisons que nous allons développer en comparant la définition élaborée par Coret et le statut des Nouvelles-Hébrides, nous ne le suivrons pas cependant, quand il donne ce statut comme l'exemple du type pur du condominium.

D) LA DÉFINITION DE CORET ET LE STATUT DES NOUVELLES-HÉBRIDES

Le souci d'intégrer dans la théorie générale du droit international la notion de condominium conduit donc Coret, à travers des discussions serrées, à utiliser les idées de compétence et de communauté internationale partielle pour regrouper les caractères contradictoires au premier abord du statut condominial. Cette définition, qu'on pourrait qualifier de fonctionnelle, suppose donc la mise à contribution de deux théories au moins très élaborées : celle

(12) Coret cite ainsi le cas des protectorats et celui des Etats associés au sein de l'Union française d'après le Titre VIII de la Constitution de 1946. (Coret, *Le condominium*, p. 53.)

(13) Coret, p. 55.

(14) P. Lampué, *Droit d'outre-mer*, p. 99.

des compétences et celle des communautés internationales partielles, sujets du droit international. Pour complexe qu'elle soit, elle a le mérite de présenter de manière cohérente un problème jusque-là passablement embrouillé.

Cependant les applications que Coret tire de sa formule ne correspondent pas exactement au statut des Nouvelles-Hébrides, lorsqu'il aborde le problème des organes de la communauté internationale partielle chargée d'exercer les compétences. En effet, Coret ajoute à sa définition, parlant de la communauté internationale partielle condominante : « ...cette communauté exerçant des compétences par l'intermédiaire d'organes internationaux particuliers, immédiats ou médiats ». Ces qualificatifs méritent d'être explicités.

Les organes de la communauté partielle condominante sont d'abord internationaux puisque la communauté jouit et exerce les compétences à la place des Etats membres. Ils sont particuliers, puisqu'ils reposent sur le droit international partiel de la communauté condominante. Enfin ils peuvent être immédiats ou médiats. Ils seront immédiats lorsque, créés par la convention fondant le condominium, ils exerceront directement une compétence de la communauté internationale partielle condominante (cependant les personnes composant cet organe peuvent être désignées par les Etats membres de la communauté, dans ce cas, il s'agit selon Coret d'un organe international particulier immédiat, à désignation indirecte). Les organes seront au contraire médiats lorsque par le jeu d'un dédoublement fonctionnel, des organes propres à chaque Etat membre de la communauté exerceront sur le territoire condominial des compétences relevant de la communauté internationale partielle. Il s'agit en ce cas d'organes nationaux exerçant des compétences condominiales. Il se peut en effet que la communauté internationale partielle condominante ne dispose pas de services assez étoffés, d'où l'emploi de la technique du dédoublement fonctionnel.

Or cette distinction ne concerne pas selon Coret, les services nationaux fonctionnant aux Nouvelles-Hébrides. Ces organes nationaux, français ou britanniques y exercent en effet des compétences que ni la France, ni la Grande-Bretagne n'ont abandonnées à la communauté partielle condominante. La jouissance de ces droits n'a pas été dévolue à l'entité condominiale par l'acte international qui a créé le condominium. Par suite de circonstances historiques et politiques, les accords de 1906 et 1914 ont élaboré une communauté internationale partielle d'un type donné, reposant selon Coret sur un droit international particulier : chaque puissance demeure en effet souveraine à l'égard de ses nationaux et des sociétés légalement constituées conformément à sa loi. « Bien loin de cons-

tituer l'archétype en matière de condominium, comme on l'écrit trop fréquemment, le régime des Nouvelles-Hébrides constitue sur le plan qui nous préoccupe un droit condominial particulier qui s'explique, comme nous le démontrerons par des facteurs historiques » (15).

Au terme de la recherche d'une définition cohérente de la notion de condominium, on constate donc un certain écart entre la définition adoptée et le statut des Nouvelles-Hébrides, dernier exemple du régime condominial s'appliquant à un territoire et à une population d'importance notable. Faut-il pour autant rejeter la définition ? Nous ne le pensons pas. Il paraît difficile, à moins de retomber dans les inextricables problèmes de la coexistence de deux souverainetés sur un même territoire, de ne pas conserver l'idée d'une communauté condominante, support des compétences exercées sur le territoire condominial. Qu'aux Nouvelles-Hébrides les circonstances historiques et le contenu des conventions aient réduit l'étendue des compétences de l'entité condominiale, en conservant à la France et à la Grande-Bretagne certaines compétences sur leurs nationaux, il y a là, certes, une altération de la pureté théorique du condominium, mais la définition adoptée plus haut conserve encore son utilité en éclairant les difficultés que rencontre le fonctionnement du condominium et en indiquant les grandes lignes que pourrait suivre son évolution.

On verra que le maintien de la compétence personnelle des Etats membres de la communauté condominante introduit dans l'organisation des tribunaux un élément de complexité qui contribue à donner à l'archipel néo-hébridais un aspect divisé. Si la définition élaborée par Coret à la suite des travaux de l'école autrichienne inspirait toutes les analyses du statut condominial des Nouvelles-Hébrides, l'exercice de certaines compétences nationales par la France et la Grande-Bretagne apparaîtrait exceptionnel. On pourrait s'accoutumer alors à l'idée d'une simplification du statut de l'archipel, qu'il s'agisse de l'organisation des services publics, de l'application de la loi ou de l'organisation des tribunaux. Ainsi la définition de la notion de condominium par l'idée de communauté internationale partielle présente une double utilité : elle permet d'insérer la notion de condominium dans la théorie générale du droit international, et sur le plan pratique, elle éclaire la complexité du statut des Nouvelles-Hébrides en donnant le repère de l'assemblage des différentes compétences exercées sur le territoire condominial.

(15) Coret, *Le condominium*, p. 58.

Il reste encore à accorder notre vocabulaire avec la définition que nous avons adoptée du condominium. Par condominium, on désignera cette communauté internationale partielle formée de la France et de la Grande-Bretagne, qui ne lui ont pas remis cependant toutes les compétences de caractère étatique exercées aux Nouvelles-Hébrides. L'expression « puissance dominante » est critiquable puisqu'elle pourrait laisser croire que la France et la Grande-Bretagne exercent directement et conjointement leur domination sur l'archipel. Si elle est employée dans cette étude, elle signifiera par abréviation une des deux puissances membres de la communauté internationale partielle. Enfin, dans la pratique administrative aux Nouvelles-Hébrides, on parle souvent de services conjoints. Il nous semble préférable de qualifier ces services de « condominiaux » (16) puisqu'ils constituent l'essentiel de l'organisation administrative du condominium et ne résultent qu'indirectement de l'action conjuguée de la France et de la Grande-Bretagne. Au contraire, il nous paraît correct de parler de décisions conjointes, de règlements conjoints, puisque dans ce cas, cet adjectif désigne selon quelle modalité certains organes de la communauté dominante désignés par les Etats membres doivent agir pour élaborer le droit interne du condominium. La communauté condominiale fonctionne par l'action conjointe des Etats qui en sont membres.

SECTION II

Application de la définition du condominium au statut international des Nouvelles-Hébrides

Au regard de la définition que nous avons adoptée, il apparaît que tout problème juridique touchant le condominium relève du droit international, puisqu'il s'agit d'une communauté internationale. Cette considération ne devra pas être perdue de vue, même lorsqu'on étudiera l'organisation interne du condominium. Cependant, si l'on envisage le condominium dans ses rapports avec les Etats, ou les autres sujets du droit international, on aborde une série de problèmes, relevant eux aussi du droit international, mais présentant un caractère plus classique et plus général : discussion

(16) Le protocole du 6 août 1914, dans son article 4 parle de « services communs ». Il est significatif de noter que dans aucun de ses articles, le terme condominium n'est employé. (Voir *infra*, Chapitre II, Section II.)

de la personnalité juridique du condominium, statut du territoire, élaboration et application des traités, statut du territoire et des personnes en cas de guerre. Ces problèmes doivent retenir l'attention du juriste, mais ils entreraient dans le cadre d'une étude différente. Le point de vue que nous avons adopté, l'étude de l'organisation interne du condominium et de ses rapports avec la société mélanésienne nous a conduit vers des développements différents et nous ne signalons ces problèmes de droit international, de manière préliminaire, que comme l'illustration des discussions théoriques que nous venons d'évoquer.

A) L'ABSENCE DE PERSONNALITÉ JURIDIQUE ET LE STATUT DU TERRITOIRE CONDOMINIAL

Il faut mettre à part tout d'abord le problème de la personnalité juridique du condominium. Une ambiguïté s'y révèle : dans ses relations avec les Etats non membres de la communauté condominante, le condominium ne présente pas le caractère de personne juridique (17). En effet, il ne participe pas à l'élaboration des normes du droit international et l'inobservation de ces normes ne peut mettre en jeu, ni à son profit, ni à son détriment la responsabilité internationale. Pourtant, lorsque nous étudierons le problème de la personnalité du condominium du point de vue de son organisation interne, nous constaterons que les problèmes patrimoniaux et contentieux créent une évolution qui tend à la reconnaissance de la personnalité juridique à l'entité condominale. Lorsque, sur le plan du droit interne, le condominium possèdera la personnalité juridique, on peut s'attendre à ce que cette situation nouvelle affecte également son statut international.

La question de la place du condominium dans les communautés internationales formées par l'Union Française puis par la Communauté, illustre également l'intérêt qu'il y a à adopter, dès le départ de toute analyse, une définition cohérente de la notion de condominium. Sous le régime de la Constitution de 1946, le Gouvernement français a demandé au Comité Juridique de l'Union Française si le condominium des Nouvelles-Hébrides faisait partie de l'Union Française. Le Comité a donné son avis (18). L'article 60 de la Constitution énumérerait limitativement les différents statuts des territoires composant l'Union Française. L'influence commune affirmée

(17) Coret, *Le condominium*, p. 61.

(18) *Revue juridique et politique de l'Union française*, 1948, p. 241.

par l'article 1 du Protocole du 6 août 1914 entre la France et la Grande-Bretagne écarte d'emblée le rattachement à la catégorie des Départements ou des Territoires d'outre-mer. Le statut d'Etat associé ne correspond nullement à l'absence d'organisation étatique et gouvernementale propre aux Nouvelles-Hébrides. Quant au statut de territoire associé, défini de manière moins précise par le texte constitutionnel, il est également écarté puisque la Constitution prévoit que le Gouvernement de la République exerce de manière exclusive sur le territoire de tous les membres de l'Union Française la direction de la politique de défense. C'est également le caractère exclusif de certaines compétences exercées par le gouvernement français dans la Communauté qui a fait que le condominium ne pouvait en faire partie. Ces solutions apparaissent clairement lorsqu'on définit le condominium comme une communauté internationale partielle caractérisée par l'égalité juridique et fonctionnelle des Etats qui en sont membres.

B) L'ÉLABORATION ET L'APPLICATION DES TRAITÉS

Si en accord avec la doctrine (Coret) et le droit condominial particulier actuel des Nouvelles-Hébrides, on refuse à la communauté dominante la personnalité juridique, il en résulte que ce sont les Etats membres de cette communauté qui seront seuls compétents pour l'élaboration des traités pouvant éventuellement s'appliquer au territoire condominial.

Quant à l'application des conventions multilatérales, elle obéit à une double condition : d'une part il faut que la France et la Grande-Bretagne soient parties à ces conventions, d'autre part, il faut qu'elles aient convenu entre elles de l'application de la convention internationale aux Nouvelles-Hébrides. En effet la simple participation de la France et de la Grande-Bretagne à une convention internationale ne suffit pas, par suite du statut particulier du territoire condominial. « En règle générale — écrit le professeur Rousseau —, le traité international déploie ses effets sur l'ensemble du territoire soumis à la compétence pleine (souveraineté) de l'Etat (19)... ». Toutes les conventions internationales ne s'appliquent donc pas aux Nouvelles-Hébrides. On peut citer cependant la Convention Postale et Télégraphique, la Convention sur les Narcotiques étendue le 25 juin 1950 aux Nouvelles-Hébrides, la Con-

(19) Rousseau, *Droit international public*, pp. 44-45.

vention sur le contrôle international des stupéfiants, étendue aux Nouvelles-Hébrides, le 27 février 1950.

Cependant, comme le remarque le professeur O'Connell (20), le contenu des conventions internationales qui ne sont pas applicables aux Nouvelles-Hébrides se trouve parfois partiellement en vigueur, quand il est repris dans l'une des deux législations nationales ou dans la réglementation conjointe. Ainsi dans les relations de travail entre ressortissants français se retrouvent les principes des conventions internationales du travail auxquelles la France a adhéré. De même la réglementation conjointe sur les transports aériens dans l'archipel a dû se mettre en accord avec les règles internationales bien que les Conventions internationales de l'aéronautique civile ne s'appliquent pas aux Nouvelles-Hébrides.

C) LES NOUVELLES-HÉBRIDES EN TEMPS DE GUERRE

Simplifiant les problèmes posés au juriste, l'histoire des relations franco-britanniques depuis la création du condominium des Nouvelles-Hébrides n'offre pas d'exemple, où l'un des deux Etats membres ait fait une déclaration de guerre sans être suivi par l'autre. S'il en avait été autrement, on aurait dû considérer que le statut du territoire défini par le Protocole comme le domaine d'une influence commune lui conférait alors un caractère de neutralité. L'observation de cette règle aurait dans ce cas interdit à l'Etat membre en guerre avec un Etat tiers d'utiliser le territoire condominium à des fins militaires.

Au contraire, les dernières guerres mondiales ont vu la France et l'Angleterre toutes les deux en état de belligérance. De ce fait, pendant la deuxième guerre mondiale au moins, le condominium s'est trouvé engagé dans la guerre. Les règles de la neutralité ne s'y sont pas appliquées.

La géographie des opérations militaires du premier conflit mondial n'englobait pas l'archipel néo-hébridais. Les lois du recrutement s'appliquèrent aux ressortissants français de l'archipel, mais elles furent tempérées par la nécessité de maintenir la production des plantations (21). Il ne fut pas nécessaire de procéder à des restrictions et à des réglementations d'exception.

(20) O'Connell, *The Condominium of the New Hebrides*.

(21) Dans certaines îles, particulièrement dépourvues de moyens de communications, la nouvelle de la déclaration de guerre ne parvint que bien longtemps après l'événement.

Au contraire, le territoire des Nouvelles-Hébrides a été utilisé comme base par les Alliés durant la deuxième guerre mondiale (22). Sur le plan politique, le Commissaire-Résident de France, Henri Sautot obtint le 20 juillet 1940 le ralliement de la plus grande partie des ressortissants français habitant le territoire à la France libre. Sur le plan juridique, l'accord du 28 mai 1940 signé par l'Ambassadeur de France en Angleterre et le Secrétaire d'Etat au Foreign Office donnait aux Hauts-Commissaires français et britannique dans le Pacifique, pendant une période d'insécurité fixée par eux, le pouvoir de prendre des règlements « pour assurer la sécurité publique et la défense générale ». Cet accord constituait une véritable modification du protocole de 1914 qui dans son article 7 fixe les limites du pouvoir réglementaire conjoint. En étudiant le pouvoir réglementaire conjoint, nous aurons à revenir sur ces règlements de défense. L'accord de 1940 supposait pratiquement l'extension de l'état de guerre au territoire des Nouvelles-Hébrides. La France et l'Angleterre exerçaient alors la compétence de défense du condominium, les Nouvelles-Hébrides, comme territoire, perdaient le bénéfice du régime de la neutralité. Du reste, dans ces îles, où la France et la Grande-Bretagne avaient convenu dès 1906 de n'élever aucune fortification (23), les bases navales et aériennes des forces alliées entre 1942 et 1945 rassemblèrent plusieurs centaines de milliers d'hommes et un matériel de guerre bien plus puissant que toutes les fortifications imaginables en 1906. Cependant, l'avance des armées japonaises ayant été arrêtée aux îles Salomon, aucune action hostile, sinon la chute de quelques bombes, ne fut exercée sur le territoire.

Placé par suite du déroulement des opérations militaires au voisinage immédiat d'une zone, où se disputaient des combats décisifs, entraîné par les deux Etats membres de la communauté internationale partielle, le condominium se trouva donc en état de belligérance. Cette situation appelle une remarque.

Il n'est pas certain que toutes les conditions classiques du droit de la guerre aient été alors réunies pour ôter aux Nouvelles-Hébrides le bénéfice du régime de la neutralité, au moins en ce qui concernait les personnes de statut indigène. On considère en effet dans le droit international classique que la guerre ne met en jeu que des Etats. Sans doute veut-on la distinguer, par là, des guerres civiles ou des

(22) Voir « Les Américains aux Nouvelles-Hébrides au cours de la seconde guerre mondiale », par Yves Geslin, ancien magistrat aux Nouvelles-Hébrides, dans le *Journal de la Société des Océanistes*, numéro spécial de 1956 pour le cinquantième anniversaire du condominium, p. 245.

(23) Art. 1 de la Convention de 1906 repris par le Protocole de 1914.

actions hostiles menées par des insurgés (24). Il reste cependant difficile d'insérer une communauté internationale partielle qui n'a pas l'exercice de la compétence de défense dans le droit de la guerre. Le condominium conçu comme une communauté internationale distincte des Etats qui la composent aurait pu épargner aux personnes de statut indigène d'être assimilées aux nationaux des Etats belligérants. Ces personnes n'avaient pas en effet la nationalité d'un Etat belligérant et ne résidaient pas à proprement parler sur le territoire d'un Etat belligérant. Les Commissaires-Résidents autorisèrent cependant conjointement le recrutement d'indigènes dans la garde territoriale formée alors.

Ces considérations bien sûr n'ont pas été retenues par suite des circonstances militaires évoquées plus haut. Elles auraient pu être utilisées cependant si le condominium avait été situé très loin du théâtre des opérations. Sur le plan théorique, elles nous semblent pouvoir être déduites de la définition du condominium adoptée plus haut.

La recherche d'une définition de la notion de condominium a démontré qu'il s'agissait d'une notion complexe, difficile à accorder avec les conceptions classiques du droit international. Lorsque fut créé le condominium avant la première guerre mondiale, les postulats de la souveraineté de l'Etat et de l'Etat sujet unique du droit international n'avaient encore subi que bien peu d'atteintes. Comment la France et l'Angleterre en vinrent-elles à établir aux Nouvelles-Hébrides ce régime étrange ? C'est ce que l'on va essayer de montrer en rappelant la formation historique du condominium des Nouvelles-Hébrides.

(24) « La guerre constitue d'abord une lutte armée entre Etats », écrit le professeur Rousseau, lorsqu'il traite des éléments objectifs de la définition juridique de la guerre. (*Droit international public*, p. 537.)

CHAPITRE II

LA FORMATION DU CONDOMINIUM DES NOUVELLES-HÉBRIDES

L'histoire des Nouvelles-Hébrides dans son ensemble n'a pas encore été écrite. Elle devra faire la synthèse des données qu'apportent l'archéologie et l'éthnologie pour la période qui précède la première reconnaissance des européens qui sillonnèrent l'archipel. Ensuite, au XIX^e siècle, apparaissent les premiers contacts réguliers entre la population autochtone des îles et des trafiquants de bois de santal, puis des missionnaires. Dans ce pays ouvert se sont installés des planteurs et des commerçants venus des centres commerciaux les plus proches : des Français de la Nouvelle-Calédonie et des ressortissants britanniques des îles Fidji ou d'Australie. La présence de ces intérêts divers conduisit au régime condominial, mais après bien des hésitations de la part de la France et de la Grande-Bretagne et en plusieurs étapes.

SECTION I

L'implantation européenne et australienne dans la deuxième moitié du XIX^e siècle

A) L'ÂGE DES MISSIONS

Après le passage des grands navigateurs, les Nouvelles-Hébrides reçurent quelques rares visites. On sait que des baleiniers y faisaient escale. Puis la découverte en 1825, par Peter Dillon du bois de santal sur Erromango marque le début des contacts réguliers avec les Européens. Les premières tentatives d'installation perma-

nente pour l'exploitation du bois semblent avoir rencontré l'hostilité des populations locales. Vers 1849 toutefois, un certain trafic s'était établi avec Anatom, où le bois de santal était troqué contre diverses marchandises australiennes (1).

Cependant, les débuts de l'implantation européenne datent véritablement de l'installation des premiers missionnaires. La mort du Révérend John William, tué en novembre 1839 sur Erromango illustre les périls de l'entreprise.

Précédés pendant une dizaine d'années par des évangélistes polynésiens qu'ils ravitaillaient par bateau, les missionnaires protestants durent attendre jusqu'en 1848 pour s'installer de manière permanente avec John Geddie sur Anatom (2). Les missions presbytériennes ne tardèrent pas à s'étendre : sur Tanna en 1858, sur Vaté, Nguna, Tongoa et Mallicolo en 1872. Dans le même temps, la mission mélanésienne de l'Eglise anglicane prenait pied dans le Nord de l'archipel. Pour leur part, après une tentative infructueuse, les Pères Maristes ne fondèrent leurs premières missions qu'en 1887 à Mélé sur Vaté, à Port Sandwich sur Mallicolo et à Port-Olry, sur Santo (3).

Dans la seconde partie de cette étude, nous reviendrons sur l'influence des missions sur la société mélanésienne. Sur le plan diplomatique, on doit noter que la mission presbytérienne par des pétitions et des campagnes de propagande organisées en Australie, se prononça en faveur de l'annexion à la Grande-Bretagne.

B) LE TEMPS DU RECRUTEMENT ET DE LA COLONISATION

Après le trafic du bois de santal, l'idée d'une utilisation de l'archipel à des fins économiques ne fut pas abandonnée. « ...suivant le sillage des santaliers qui partaient, arrivèrent les premiers recruteurs des plantations du Queensland et de Fidji » (4). Dès 1842, on signale des incidents et l'année suivante un bâtiment britannique effectue une tournée de surveillance, pour réprimer les abus des recruteurs (5). L'histoire économique des Nouvelles-Hébrides débute

(1) Dorothy Shineberg, *They came for sandalwood* (1830-1865), Melbourne, 1967.

(2) Parsonson, « La mission presbytérienne aux Nouvelles-Hébrides », *Journal de la Société des Océanistes*, 1956, pp. 107 à 137.

(3) Mgr Victor Douceré, *La mission catholique aux Nouvelles-Hébrides*, Lyon, 1934.

(4) Parsonson, p. 129.

(5) R.P. O'Reilly, « Essai de chronologie des Nouvelles-Hébrides », *Journal de la Société des Océanistes*, 1956, p. 10.

par une période peu glorieuse. A partir de 1863, le développement dans le Queensland australien d'une économie fondée sur la production des matières premières et le système des grandes plantations de canne à sucre et de coton incitèrent des individus peu recommandables à se lancer dans le trafic de la main-d'œuvre néo-hébridaise. Le recrutement était en principe volontaire, mais il donnait lieu en fait à de nombreuses scènes où la violence et la tromperie avaient libre cours. Les « blackbirders », comme on les appelait, se livrèrent pendant plusieurs dizaines d'années à leur trafic (6).

Cette situation attira l'attention des autorités du Queensland et des îles Fidji et elle contribua sans doute à provoquer l'intervention du gouvernement de Londres, assez réticent à l'égard des îles du Pacifique encore non attribuées à une puissance européenne.

Vers la fin du siècle, une véritable colonisation européenne se dessine alors. Sur l'île de Vati, l'implantation se fait d'abord sur la côte Nord où s'installent des colons anglais qui cultivent le coton, puis elle se développe dans la plaine de Mélé où des colons français se lancent dans la culture du caféier et du cocotier (7). Ce centre de colonisation installé dans une belle plaine littorale à proximité de mouillages favorables constituera avant la naissance de Port-Vila, le foyer d'où partiront les nombreuses pétitions des planteurs français réclamant la protection sinon l'annexion par la France (8). Les débuts de ces colons, calédoniens ou bourbonniens d'origine, sont difficiles. Leur subsistance est problématique, en attendant la mise en rapport des plantations de caféiers et de cocotiers. Dans les îles, les conditions d'installation sont encore plus dures. Les liaisons maritimes sont rares et il faut arracher à la brousse les terres achetées, parfois trop facilement, à des indigènes. Les zones de colonisation se dispersent sur plusieurs îles : Vati, Epi, la région du canal du Second sur Santo, Mallicolo. L'histoire de ces débuts courageux n'a jamais été écrite. Elle repose dans les archives familiales et administratives (9) et subsiste dans le souvenir des plus anciens habitants de l'archipel.

(6) Voir Deryck Scarr, *Fragments of Empire, A History of the Western Pacific High Commission, 1877-1914*, Canberra, 1967, pp. 138 à 160 et du même auteur, « Recruit and recruiters : a portrait of the Pacific Islands labour trade », *Journal of Pacific History*, vol. 2, p. 5.

(7) *Mission des îles*, n° 74, 1957, p. 57 : « Naissance et développement de Port-Vila », par le R.P. O'Reilly.

(8) Voir la Section II.

(9) En tournée en 1931 dans l'archipel, le Haut-Commissaire français dans le Pacifique, Gouverneur de la Nouvelle-Calédonie, avait demandé à tous les colons de lui fournir par l'intermédiaire du Commissaire-Résident de France, l'historique de leur installation et de la création de leur plantation. En réponse, 51 notices ont été adressées au Haut-Commissaire, dont les copies se trouvent dans les archives de la Résidence de France à Port-Vila.

Il n'est pas possible de résumer l'implantation européenne aux Nouvelles-Hébrides et d'évoquer les figures originales qui dominèrent cette époque sans faire apparaître celui qui milita le plus pour l'annexion française et fonda la compagnie qui devait devenir la Société Française des Nouvelles-Hébrides : John Higginson (10), né en 1839, d'origine irlandaise, en Angleterre, naturalisé français en 1876 a été le protagoniste de l'influence française aux Nouvelles-Hébrides. Fondateur en Nouvelle-Calédonie de la Société du Nickel, il créa en 1882 la Compagnie Calédonienne des Nouvelles-Hébrides qui devait, dans son esprit, provoquer l'annexion par la France. Considérant les Nouvelles-Hébrides comme les dépendances naturelles de la Nouvelle-Calédonie, sa politique était d'acheter les terres en masse aux indigènes et aux planteurs britanniques. Dans cette optique, l'accumulation des propriétés françaises devait fonder la souveraineté de la France sur l'archipel et entraîner l'intervention du gouvernement français. En 1882, en une seule tournée, 96.000 hectares avaient été achetés aux indigènes. En 1885, on estimait que le domaine de la Compagnie couvrait théoriquement 700.000 hectares.

L'entreprise d'Higginson, le rattachement de l'archipel à la France échoua. La Compagnie Calédonienne des Nouvelles-Hébrides ne put mener à bien la gestion des terres. Une Convention en 1894 avec le Ministère des Colonies la transforma d'ailleurs en Société Française des Nouvelles-Hébrides et évinça Higginson de la direction de cette société. Par ailleurs, ses demandes d'annexion ne furent pas écoutées à Paris.

En fin de compte, il semble que la France et l'Angleterre furent amenées à intervenir aux Nouvelles-Hébrides à leur corps défendant. Cet archipel non attribué était tenu à l'écart du partage des zones d'influence et à Londres comme à Paris, on ne tenait pas à voir surgir un problème diplomatique nouveau. On constate une même prudence de la part des deux gouvernements pour répondre aux demandes d'annexion de la mission presbytérienne ou d'Higginson et de ses amis. Mais en dépit de cette politique de la sourde oreille, l'implantation européenne dans le Pacifique tissait entre toutes les îles des liens qui touchaient également les Nouvelles-Hébrides. Le problème de la réglementation du recrutement, celui de l'enregistrement des terres, de l'état-civil, de la juridiction compétente pour les conflits avec les indigènes, posaient autant de ques-

(10) Voir R.P. O'Reilly, *Hébridais*, p. 99 et Bonnefont, *L'œuvre d'Higginson aux Nouvelles-Hébrides* (Mémoire de D.E.S. d'histoire, Faculté des lettres, 1958, Paris).

tions d'ordre public que les deux puissances ne pouvaient éternellement remettre. Elles en vinrent, en plusieurs étapes, à convenir du régime condominial.

SECTION II

Les étapes de la création du condominium

La rivalité confessionnelle des missions protestantes et catholiques et la concurrence des entreprises commerciales et agricoles des français et des britanniques caractérisaient l'implantation européenne que l'on vient de décrire brièvement. De plus l'absence de toute autorité étatique rendait peu sûres ces situations privées.

A) L'ABSENCE D'UNE AUTORITÉ ÉTATIQUE AUX NOUVELLES-HÉBRIDES AVANT 1906

1° *L'accord de 1878*

Le premier accord international donnant un semblant de statut à l'archipel fut l'échange de lettres en 1878 entre l'ambassadeur français à Londres et le Secrétaire d'Etat britannique aux Affaires étrangères. (Lettre du 15 janvier 1878 et réponse du 26 février de la même année). A l'assurance donnée par le gouvernement français qu'il n'avait pas « le projet de porter atteinte à l'indépendance des Nouvelles-Hébrides », le gouvernement britannique répondait qu'il n'était pas dans ses intentions « de proposer au Parlement des mesures qui seraient de nature à modifier la situation indépendante où se trouvent actuellement les Nouvelles-Hébrides ». Cette déclaration commune de désintéressement semble avoir été provoquée par l'agitation entretenue en Australie, quelques mois avant par le Révérend J. Paton, chef de l'Eglise presbytérienne des Nouvelles-Hébrides, qui réclamait l'annexion à la Grande-Bretagne.

Le libellé de cet accord appelle une remarque : il est curieux de voir employer la notion d'indépendance pour les Nouvelles-Hébrides à cette époque. Il s'agissait plutôt d'un territoire ne disposant d'aucune organisation étatique et ne dépendant d'aucune puissance étatique extérieure. En affectant de se promettre de respecter

une indépendance fictive, il est probable que les deux gouvernements visaient aussi à écarter les prétentions éventuelles d'une tierce puissance.

On sait en effet qu'à la fin du XIX^e siècle, l'Allemagne était partie prenante dans le jeu des puissances qui colonisaient les îles du Pacifique. Elle devait signer le 6 avril 1886, avec l'Angleterre un accord sur le partage de leurs zones d'influence respectives dans cette région du monde. Quelques mois avant, dans un Protocole signé le 24 décembre 1885, le gouvernement allemand s'était engagé à ne pas entraver la prise de possession par la France des îles sous le Vent et des Nouvelles-Hébrides ; en contre-partie, le gouvernement français devait respecter les droits acquis des ressortissants allemands aux Nouvelles-Hébrides, notamment en matière de recrutement des travailleurs (11). Si l'on en croit les récits de l'époque, à deux reprises au moins, des navires allemands venus de Nouvelle-Guinée et des îles Samoa, auraient procédé à des repréailles sur la population des îles (bombardement de villages) après le meurtre de ressortissants allemands (12).

Sur le plan intérieur, l'accord de 1878 signifiait l'absence de toute organisation de la puissance publique sur l'archipel. Pour les colons et les missionnaires, la sécurité n'était pas assurée, pour les recruteurs, le champ était libre et l'application aux recruteurs britanniques du Pacific Islanders Protection Bill (du 27 juin 1872) dépendait du passage plus ou moins fréquent des navires de guerre britanniques. Sous ce régime, les intérêts économiques importants, comme ceux de la Compagnie Calédonienne des Nouvelles-Hébrides avaient un avenir incertain. Cette incertitude ressort, par exemple de la réponse du Ministre de la Marine et des Colonies adressée à Higginson qui lui demandait dans une lettre du 27 mai 1885 de reconnaître et de garantir les droits de sa Compagnie, que les Nouvelles-Hébrides fussent annexées par la France ou par une puissance étrangère. « Dans le premier cas, vous pouvez être assurés — répondait le Ministre — que la Société des Nouvelles-Hébrides, qui d'ailleurs est régulièrement constituée, ne subira aucun préjudice du fait de notre occupation et que les titres que vous pouvez faire valoir seront scrupuleusement respectés. Si au contraire l'archipel venait à être annexé par une puissance, le gouvernement

(11) N. Politis, « La condition internationale des Nouvelles-Hébrides », dans la *Revue générale de droit international public*, t. VIII (1901), pp. 121 et s. et pp. 230 et s.

(12) Bourge, *Les Nouvelles-Hébrides de 1606 à 1906*, note 1, p. 59 et Deschanel, *Les intérêts français dans l'Océan Pacifique*, p. 343.

français ne pourrait vous offrir que ses bons offices pour la sauvegarde de vos intérêts auprès de cette puissance » (13).

Ainsi en 1878, la Grande-Bretagne et la France déclarent la partie nulle, tout en délimitant le champ clos de la compétition.

2° *La Convention de 1887 et la Commission Navale Mixte*

A partir de 1878, les champions respectifs de l'annexion française ou britannique précipitent leur action. Higginson se rend à Paris et y rencontre Gambetta et Jules Ferry. Il fonde en 1882, la Compagnie Calédonienne des Nouvelles-Hébrides et se lance dans une politique d'achat massif des terres. En Australie, l'opinion s'agite à l'idée que la France pourrait faciliter aux Nouvelles-Hébrides l'installation de relégués venus de Nouvelle-Calédonie. Des problèmes juridiques surgissent : en 1881 le Gouverneur des îles Fidji informe les sujets britanniques qu'ils doivent faire enregistrer leurs terres en Australie ou aux îles Fidji s'ils veulent bénéficier de la protection de l'Angleterre. En 1886, pour assurer la sécurité des ressortissants français, deux détachements de troupes françaises occupent Port-Havannah sur l'île de Vaté, et Port-Sandwich sur l'île de Mallicolo. L'opposition des colonies australiennes soutenues par la Grande-Bretagne à l'annexion par la France et la nécessité pour cette dernière d'assurer la protection de ses ressortissants firent naître l'idée d'une Commission Navale Mixte (14).

Cette solution nouvelle fut consacrée par la Convention franco-britannique du 16 novembre 1887, complétée par une déclaration et un règlement du 26 janvier 1888 (15).

La Commission comprenait deux officiers de marine français et deux officiers de marine anglais. La présidence était assurée à tour de rôle, chaque mois par le commandant des forces navales françaises dans l'archipel et son homologue britannique. Le but qui lui était assigné était de « maintenir l'ordre et de protéger les personnes et les biens des sujets britanniques et des citoyens français dans les Nouvelles-Hébrides » (article 2 de la Convention). Elle n'avait pas le pouvoir d'intervenir dans les litiges fonciers tant à l'égard des colons que des autochtones. Sa compétence était donc uniquement répressive.

(13) Lettre de Calibert, Ministre de la Marine et des Colonies, du 5 juin 1885. Une copie se trouve dans les archives de M. L.G. Frouin, à Port-Vila.

(14) Morell, *Britain in Pacific Islands*, p. 203.

(15) Ces textes ont été reproduits par Politis dans son article (*Revue générale de droit international public*, t. VIII, 1901, pp. 149 et 150).

Le règlement pris en 1888 devait assurer la neutralité de son activité, en interdisant toute action isolée des forces navales françaises ou anglaises. En cas d'urgence, une intervention unilatérale était permise « pour la protection des intérêts en péril » mais devait faire l'objet d'un rapport immédiat au Commandant de station qui devait communiquer ce rapport à son collègue.

Ainsi le statut des Nouvelles-Hébrides évoluait vers l'ébauche d'une autorité publique organisée. Cette autorité conjointe avait une compétence répressive limitée. Comme le remarque Coret (16), cette mission de maintien de l'ordre est limitée aux cas où « ce dernier aurait été troublé au détriment des seuls nationaux français ou britanniques établis dans l'archipel ». Il ne s'agissait donc pas de l'exercice d'une compétence exclusive à l'égard d'Etats tiers. Théoriquement, la Convention de 1887 ne s'opposait pas, sur le plan juridique, à l'annexion par une tierce puissance. Selon Coret, il s'agissait simplement « d'un système de protection conjointe des intérêts nationaux des Etats signataires sur une *terra nullius* ».

La Commission Navale Mixte fut inefficace. Il s'agissait d'une sorte de contrôle épisodique extérieur à la vie des îles, qui ne s'exerçait que dans des cas définis. L'organisation d'une autorité de police efficace supposait la présence permanente dans les îles d'un ou plusieurs représentants, qui auraient pu prévenir les troubles. En dépit des vives critiques dont elle fit l'objet cette institution fut conservée dans la Convention de 1906 et dans le Protocole de 1914 (sans pouvoir judiciaire cependant dans ce dernier texte).

La Convention de 1887 ne remplissait pas ce vide juridique ressenti de plus en plus par les colons français. Jusqu'en 1906, avant de s'exprimer en critiques acérées du régime condominial, ce besoin d'institutions stables et protectrices suscitait des pétitions et des initiatives de la part des colons, surtout des colons installés à Mélé, groupés autour du planteur Chevillard (17). En mai 1889, les colons se réunissent en créant la municipalité de Franceville (Mélé sur l'île de Vaté). Le maire doit faire fonction de juge de paix et le conseil municipal de Cour de Justice (18). En 1895, ils organisent une juridiction locale ; l'appel de ses décisions est porté devant l'Assemblée générale des colons. En juin 1899, les colons

(16) Coret, *Le condominium*, p. 178.

(17) R.P. O'Reilly, *Néo-Hébridais*, p. 38.

(18) Procès-verbal de la réunion générale des colons européens résidant à Vaté du 30 mai 1899. Archives L.G. Frouin. On peut y lire le discours de Chevillard (« Messieurs, nous avons un grand intérêt moral à montrer à nos adversaires que nous pouvons, nous aussi, organiser un de ces self-governments dont ils sont si fiers... ») et son projet de municipalité accepté à l'unanimité. Cet organisme fut dissous par la Commission Navale Mixte.

adoptent une réglementation du recrutement pour assurer une sorte de sécurité du marché de la main-d'œuvre (19). Ces créations sont éphémères, elles n'en expriment pas moins un sentiment d'insécurité : dans une lettre commune où ils se plaignent du régime de la Convention de 1887 et de l'inefficacité de la Commission Navale Mixte, les colons français déclarent : « Nous sommes condamnés à l'anarchie forcée : nous vivons en dehors de la loi commune » (20). Aucune de ces institutions ne reçut l'appui du gouvernement français.

Si les colons étaient ainsi tenus à l'écart des institutions administratives des nations civilisées, les populations autochtones n'étaient pas moins négligées. Dans l'accord de 1878, le souci des intérêts indigènes n'apparaît pas. La Convention de 1887 permet d'organiser des expéditions punitives conjointes, mais rien qui ressemble à une administration régulière. Là encore, le vide juridique suscite des initiatives, non pas de la part des autochtones, trop divisés encore pour avoir le souci de leurs intérêts communs, mais de la part des missions, surtout dans les îles du Nord. Dans les îles Banks, à Mota en 1891, et à Gaua en 1893, les missionnaires de l'Eglise anglicane « Melanesian Mission » organisent des assemblées chargées de désigner des délégués pour les villages. Dans la région de Big Bay, sur Santo, l'influence presbytérienne s'étend sur plusieurs villages, que l'on rassemble en deux circonscriptions ayant chacune un chef agissant comme juge. Le missionnaire joue le rôle d'une cour d'appel, chaque village a son « policeman » contrôlé par un inspecteur dans chaque circonscription. Les cérémonies païennes étaient naturellement bannies (21).

Ni l'accord de 1878, ni la convention de 1889 ne donnaient un statut complet au territoire des Nouvelles-Hébrides. Pourtant avant 1906, les ressortissants de la France et de la Grande-Bretagne qui s'y trouvaient entraient progressivement dans le champ d'application des principes juridiques de ces deux nations.

(19) « Le règlement ci-dessus a pour but d'assurer le recrutement pour l'avenir, car il faut toujours lorsque les compatriotes d'un boy demandent au recruteur ce qu'est devenu leur camarade, qu'il soit à même de répondre d'une façon certaine. » Archives L.G. Frouin.

(20) Lettre du 1^{er} mars 1900 adressée par 25 colons à M^e Irénée Blanc, rédacteur en chef de *La Liberté des Colonies* (copie dans les archives de L.G. Frouin).

(21) Morell, *Britain in the Pacific Islands*, pp. 355-356.

B) LE STATUT DES RESSORTISSANTS FRANÇAIS ET BRITANNIQUES
INSTALLÉS AUX NOUVELLES-HÉBRIDES AVANT 1906

L'analyse juridique de cette période de l'histoire des Nouvelles-Hébrides révèle donc que la France et la Grande-Bretagne n'assumaient l'exercice des compétences étatiques, ni sur le territoire de l'archipel, ni sur les autochtones. Elles ne pouvaient cependant abandonner leurs compétences personnelles à l'égard de leurs ressortissants. En ce domaine, il semble que la Grande-Bretagne ait devancé la France.

La réglementation du recrutement, principalement à destination des îles Fidji et du Queensland, semble avoir posé au gouvernement britannique le problème de ses pouvoirs à l'égard de ses ressortissants installés dans des territoires non attribués à une puissance étatique. Sur ce point, le souci de réprimer les abus se heurtait à la préoccupation de ne pas mettre sur pied une organisation trop coûteuse (22). Le 27 juin 1872, le *Pacific Islanders Protection Act* organisait, sur le papier du moins, le contrôle du recrutement : tous les navires recruteurs britanniques devaient avoir une licence, l'engagement par force ou par fraude, ainsi que la séquestration des travailleurs constituaient des crimes, les agents consulaires et les officiers des douanes et de la marine de guerre et commerciale étaient habilités à faire saisir les navires suspects (23). Ainsi la compétence personnelle de la Grande-Bretagne sur ses ressortissants allait s'exercer en dehors du territoire soumis à la souveraineté britannique.

L'amélioration de cette réglementation devait conduire à la création du Haut-Commissariat britannique des îles du Pacifique occidental (24). Le *Pacific Islanders Protection Bill* du 4 mai 1875 devait donner naissance au *Western Pacific Order in Council* du 13 août 1877. Dans les îles du Pacifique occidental désignées par ce texte et dans celles non désignées qui n'appartenaient à aucune nation civilisée, la compétence du Haut-Commissaire Britannique s'étendait à tous les sujets et à tous les navires britanniques ; les Nouvelles-Hébrides n'étaient pas visées dans la liste des îles du Pacifique mais se rangeaient dans la seconde catégorie des terres encore non attribuées. La publication de ce texte correspond d'ail-

(22) Parnaby, *Britain and the labour Trade in Southwest Pacific*, 1964.

(23) Morell, *Britain in the Pacific Islands*, pp. 178-179.

(24) Morell, p. 182 ; Deryck Scarr, *Fragments of Empire - A History of the Western Pacific High Commission, 1877-1914*, Canberra, 1967.

leurs à l'époque des négociations qui ont préparé l'accord de désintéressement de 1878 et une certaine réserve était de mise.

Le Haut-Commissaire britannique, qui était alors le Gouverneur des îles Fidji, selon ce texte, avait le pouvoir de nommer des Délégués et il pouvait prendre des règlements pour faire respecter par les sujets britanniques les traités passés entre l'Angleterre et les rois ou les autorités des îles, ainsi que pour assurer les relations amicales entre l'Angleterre et ces autorités. Il n'avait cependant pas de pouvoir sur les indigènes ni sur les conditions de travail dans les plantations britanniques des îles. L'essentiel de cet Order in Council portait surtout sur une organisation juridictionnelle nouvelle, le Tribunal de la Haute-Commission.

Le pouvoir de réglementation du Haut-Commissaire britannique sur les sujets britanniques fut amendé par un Order du 14 août 1879. Mais l'étape importante fut franchie en 1890 et en 1893 (25). En 1890, le Foreign Jurisdiction Act donne au gouvernement britannique le pouvoir d'assurer la protection de ses nationaux dans « tout pays étranger qui ne possède pas un gouvernement capable d'assurer entièrement sa juridiction ». Dans ce cadre, le Pacific Order in Council du 25 mars 1893 donnait des pouvoirs étendus au Haut-Commissaire, le gouverneur des Fidji : « ...dans les îles et localités qui ne sont pas des établissements britanniques, ou sous la protection de sa Majesté, et sur tout étranger ou indigène dans la mesure où se trouvant ou s'étant trouvé à bord d'un navire britannique ou de toute autre manière, ils ont contracté un devoir d'allégeance envers sa Majesté ; il en ira de même pour leur propriété ainsi que pour leurs droits et obligations personnels et patrimoniaux ». Les nationaux britanniques établis aux Nouvelles-Hébrides étaient donc justiciables du Haut-Commissariat britannique et ils pouvaient bénéficier de l'inscription sur ses listes d'état-civil. Quant aux autochtones, ils pouvaient, sous certaines conditions, entrer dans la sphère d'application du droit britannique.

Aux Nouvelles-Hébrides, cette avance prise par la Grande-Bretagne dans l'organisation du statut de ses ressortissants était amèrement ressentie par les colons français (26). Il leur fallut attendre en effet la loi du 30 juillet 1900 pour que soient prises des dispositions analogues à leur égard. Ce texte ne visait pas seulement les Nouvelles-Hébrides : « Le Président de la République est autorisé à prendre par voie de décret, les mesures d'ordre administratif et

(25) Coret, *Le condominium*, pp. 178-179 et Politis, *Revue générale de droit international public*, 1901, p. 248.

(26) Voir par exemple le procès-verbal de la réunion des colons français de Vaté, du 14 février 1901 (Archives L.G. Frouin).

judiciaire nécessaires pour assurer la protection et garantir l'état et les droits des citoyens français établis dans les îles et terres de l'océan Pacifique ne faisant pas partie du domaine colonial de la France et n'appartenant à aucune autre puissance civilisée ». Sur le fondement de cette loi est intervenu le décret du 28 février 1901. Le Gouverneur de la Nouvelle-Calédonie exerçait désormais les fonctions de Commissaire-Général de la République française dans l'océan Pacifique. Il était chargé de protéger les Français résidant ou commerçant dans les îles du Pacifique non attribuées à une puissance civilisée. Les pouvoirs qui lui étaient donnés à cet effet pouvaient être délégués par lui à des Commissaires délégués sur les lieux. En cas d'urgence, ils pouvaient même être exercés par un officier commandant un navire de l'Etat. Des compétences juridictionnelles étaient également dévolues au Haut-Commissaire en matière civile (litiges entre français) et en matière répressive avec appel devant la Cour d'appel de Nouméa (27). La loi française telle qu'elle était promulguée en Nouvelle-Calédonie devait être appliquée dans toute la mesure du possible.

Déjà se dessinent les organes qui seront à la tête du condominium : deux Hauts-Commissaires déléguant leurs pouvoirs à deux Commissaires-Résidents. Pourtant l'idée d'un fonctionnement conjugué de ces organes, le principe d'une administration concertée des populations autochtones et d'une organisation de services communs n'étaient pas encore apparus. Ce devait être l'œuvre de la Convention de 1906, qui sans le nommer, faisait naître le condominium.

C) LA NAISSANCE DU CONDOMINIUM EN 1906

Des discussions engagées entre les représentants des deux puissances au sujet de la question des terres devaient conduire à une négociation d'ensemble du statut de l'archipel (28). L'idée d'un tribunal réglant les questions foncières était agitée depuis longtemps. Les colons français et la mission presbytérienne, dans des buts différents, soulignaient l'urgence et l'importance du problème.

En 1901, l'idée d'une Commission des terres était acceptée par les deux gouvernements. Pourtant, les pouvoirs qui devaient reve-

(27) Coret, *Le condominium*, p. 173.

(28) Scarr, *Fragments of empire*, p. 218 ; Morell, *Britain in Pacific Islands*, p. 356 ; N. Politis, *Le condominium franco-anglais des Nouvelles-Hébrides*, p. 13.

nir à cette Commission étaient conçus différemment des deux côtés. Le modèle britannique était celui des organismes qui avaient fonctionné aux îles Fidji ou aux Samoa. La Commission aurait eu le pouvoir de rechercher si la vente du terrain avait été faite par le propriétaire légitime, si le prix avait été suffisant et si le terrain vendu avait été clairement défini. La position française était qu'il suffisait d'étendre les pouvoirs de la Commission Navale Mixte : les litiges fonciers devaient dans cette optique se résoudre en établissant l'ordre de priorité des titres de propriété en compétition et en délimitant les terrains.

La raison de ces divergences est aisée à découvrir et les historiens anglo-saxons ne se privent pas de la mettre en lumière (29). Higginson n'avait pu obtenir l'annexion par la France, les affaires de la Société Française des Nouvelles-Hébrides n'étaient pas fructueuses, mais les immenses propriétés théoriquement entre les mains de la Société représentaient un atout politique qui auraient pu donner à la France la souveraineté sur un territoire où ses intérêts semblaient majoritaires (30). Or il ne fait pas de doute qu'une Commission des terres ayant les pouvoirs que voulait lui donner le gouvernement britannique aurait remis en question de nombreux titres de propriété de la Société. De 1901 à 1904, l'exposé de ces divergences causées par des intérêts différents constitua l'essentiel des discussions entre Londres et Paris.

En mars 1904 cependant, l'ambassadeur français à Londres présenta de nouvelles propositions qui attribuaient une certaine compétence à deux Commissaires-Résidents (représentant les Hauts-Commissaires). L'occupation d'un terrain pendant trois ans ou l'enregistrement en Nouvelle-Calédonie ou aux îles Fidji, établissait la validité des titres. Les indigènes devaient justifier un intérêt personnel direct pour pouvoir les contester. La réponse du Colonial Office prit la forme d'un memorandum qui faisait ressortir combien ce système était défavorable aux habitants mélanésiens de l'archipel. Il insistait pour que soit adopté le principe d'une Commission disposant de larges pouvoirs d'enquête sur la validité des titres.

La question des Nouvelles-Hébrides n'était pas la seule que discutaient les deux gouvernements, et dans le cadre de l'Entente Cordiale, une déclaration commune fut adoptée le 8 avril 1904

(29) Scarr, p. 220.

(30) Voir Scarr, p. 228, quant aux efforts du gouvernement australien qui voulait essayer de battre la S.F.N.H. à son propre jeu, en plaçant des colons australiens et en favorisant les débouchés commerciaux des planteurs britanniques.

concernant le Siam, Madagascar et les Nouvelles-Hébrides (31). Les deux gouvernements convenaient de préparer un arrangement qui, sans modifier le *statu quo* politique de l'archipel, mettrait fin aux difficultés résultant de l'absence de juridiction sur les autochtones. Ils convenaient également, sans préciser ses pouvoirs de nommer une Commission pour le règlement foncier. Le problème était donc élargi à la dimension de l'administration de l'archipel. Aussi le principe du respect du *statu quo* politique de l'archipel devait être battu en brèche très rapidement.

Sur la base de cette déclaration se réunit à Londres une Commission formée des représentants des deux ministères des Colonies (32). Les instructions des deux gouvernements à leur représentants leur donnaient le pouvoir d'examiner le statut international de l'archipel. Cette Commission siégea jusqu'au 27 février 1905.

L'organisation du statut de l'archipel pouvait alors prendre pour modèle le protectorat collectif de l'Allemagne, des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne sur les Samoa (Acte de Berlin du 14 juin 1889). Ce système supposait cependant l'existence d'un pouvoir local, et même selon la théorie (33), d'un Etat Samoan protégé. Rien de semblable n'existait aux Nouvelles-Hébrides (34).

Le statut international de l'archipel semble d'ailleurs n'avoir pas été perçu avec beaucoup de netteté. Parmi les buts de la Convention de 1906 énoncés dans son préambule, on note que les gouvernements entendaient « assurer l'exercice de leurs droits de souveraineté aux Nouvelles-Hébrides ». Comme le remarque justement Coret (35), l'accord de 1906 ne vise pas seulement l'exercice des

(31) Politis, « Les accords franco-anglais du 8 avril 1904 », *Revue générale de droit international public*, 1905, p. 139.

(32) N. Politis, *Le condominium franco-anglais des Nouvelles-Hébrides*, p. 13. Une copie des procès-verbaux de ces réunions se trouve dans les archives de la Résidence de France à Port-Vila.

(33) Coret, *Le condominium*, p. 84.

(34) « Le régime du condominium n'a été appliqué jusqu'à présent que dans les pays pourvus d'institutions propres, il revêtait alors la forme d'un protectorat conjoint. Aux Nouvelles-Hébrides, rien de semblable : les indigènes groupés en tribus qui s'ignorent mutuellement, n'ont aucune organisation politique dont il soit possible de tirer parti ». Instructions concertées aux deux Hauts-Commissaires pour l'application de la Convention de 1906, publiées par Politis en annexe, p. 127. Ce même auteur (p. 15) voit dans la reconnaissance des municipalités, l'ébauche voulue par les négociateurs d'un pouvoir local. Elles disparurent en fait très rapidement (voir Première Partie, Chapitre I, Section III).

(35) Coret, *Le condominium*, p. 152. L'analyse de Politis (*Le condominium franco-anglais*, p. 21) est différente : pour lui, avant 1906, l'occupation conditionnelle de l'archipel impliquait l'existence de droits virtuels de souveraineté.

droits de souveraineté (« paramount rights » dans le texte anglais), il marque la prise de possession commune de l'archipel à l'exclusion d'une tierce puissance et fonde, selon la conception de l'époque du condominium, le principe de la souveraineté commune de la France et de la Grande-Bretagne. Auparavant, sous le régime des accords de 1878 (déclaration commune de désintéressement) et de 1887 (système répressif conjoint), les deux puissances n'avaient ni l'exercice, ni même la jouissance des droits de souveraineté.

L'accord sur les principes d'organisation du régime condominial fut assez facilement atteint. Dans le territoire d'influence commune formé par l'archipel des Nouvelles-Hébrides, deux Commissaires-Résidents exerceraient séparément les compétences de la France et de la Grande-Bretagne sur leurs ressortissants respectifs. Au contraire, sur le territoire et à l'égard des indigènes, il n'y aurait pas d'action unilatérale mais les deux Commissaires-Résidents exerceraient un pouvoir réglementaire conjoint. La Commission Navale Mixte était maintenue et l'on prévoyait l'institution d'une force de police divisée en deux corps, de services communs et du Tribunal Mixte. Le texte prévoyait également l'institution des municipalités et réglementait le recrutement ainsi que la vente des armes, des munitions et des boissons alcooliques.

Les dispositions en matière foncière furent les plus discutées. Chaque délégation maintenait ses positions présentées respectivement en 1901 (proposition britannique) et 1904 (contre-proposition française) (36). Toute la question était de savoir quelle valeur on devait reconnaître aux titres de propriété existants. Il semble bien qu'en ce domaine la conception française l'emporta. Les droits de propriété des européens pouvaient être fondés soit sur l'occupation, soit sur un titre de vente ou de cession. Les titres de propriété, le plus souvent des actes de vente, recevaient une présomption de validité qu'il fallait renverser en cas de contestation. Ce système s'inspirait de celui de « l'Act Torrens » utilisé en Australie. Le Tribunal Mixte se voyait indiquer les cas d'annulation des titres.

Le 20 octobre 1906, le Secrétaire d'Etat britannique pour les Affaires étrangères et l'ambassadeur de France, confirmaient le Protocole élaboré par la Commission réunie à Londres. La Convention fut ratifiée le 9 janvier 1907, sans intervention des deux Parlements. Elle devait entrer en vigueur par proclamation des Hauts-Commissaires.

(36) Scarr, *Fragments of Empire*, p. 122.

D) DE LA CONVENTION DU 20 OCTOBRE 1906
AU PROTOCOLE DU 6 AOÛT 1914

L'accord diplomatique de 1906 n'apporta pas immédiatement aux habitants de l'archipel l'apaisement que l'on pouvait attendre d'un règlement de bon voisinage (37). Les documents de cette époque se font l'écho d'une insatisfaction générale : déception des colons français qui ne conçoivent pas d'autre solution que l'annexion à la France, critiques des missions presbytériennes qui auraient voulu une réglementation plus stricte des questions foncières, de la vente de l'alcool et du recrutement, réserve enfin du gouvernement australien qui estimait avoir été tenu à l'écart des négociations (38). Les rivalités politiques que l'accord de 1906 ne surmontait pas, devaient empêcher longtemps le condominium de fonctionner correctement.

L'organisation mise sur pied présentait de plus, d'importantes lacunes sur le plan administratif et juridictionnel. A l'égard des indigènes et des autres habitants des îles, aucune administration locale n'était prévue.

Les débuts difficiles du condominium et les lacunes qu'il comportait de manière de plus en plus évidente, provoquèrent la réunion d'une nouvelle conférence en juin 1914 (39). Le Protocole qui fut adopté le 6 août conservait les grandes lignes du système de 1906. Il le complétait sur quelques points et le modifiait sur d'autres. Des circonscriptions ayant à leur tête deux Délégués des deux nationalités devaient être créées et des tribunaux indigènes institués. Un précis de droit indigène civil et pénal tenant compte des coutumes devait être élaboré. Des tribunaux du Premier Degré devaient assurer le respect de la réglementation conjointe. Tenant compte de l'évolution économique, le nouveau texte indique le régime des travailleurs introduits et des sociétés formées dans l'archipel. De nouveaux services communs sont prévus. La Commission Navale Mixte maintenue n'exercera aucun pouvoir judiciaire. Le Protocole ne fut ratifié que le 18 mars 1922. Dans la pratique administrative aux Nouvelles-Hébrides, il est toujours appelé « Le Protocole ».

(37) Expression employée dans les instructions concertées aux deux Hauts-Commissaires.

(38) Scarr, p. 227.

(39) Les procès-verbaux de cette conférence sont conservés dans les archives de la Résidence de France à Port-Vila.

L'histoire de la formation du condominium des Nouvelles-Hébrides montre donc que ce régime original est né plus des réticences de Londres et de Paris à suivre leurs champions locaux respectifs jusqu'à l'annexion, que d'un compromis entre deux politiques d'expansion coloniale. Nous avons déjà relevé que le terme de condominium ne figurait ni dans la Convention de 1906, ni dans le Protocole de 1914. Ce régime innommé promis alors par les augures à une mort prochaine s'est maintenu pendant plus d'un demi-siècle. Il présente un double intérêt : sur le plan juridique, l'influence commune de la France et de l'Angleterre et surtout le maintien de certaines de leurs compétences sur leurs ressortissants ont provoqué la création d'institutions originales et de mécanismes complexes : aux Nouvelles-Hébrides, la puissance publique s'analyse en une autorité conjointe des deux gouvernements ou de leurs représentants. Les normes juridiques applicables diffèrent selon les destinataires, sauf lorsque, édictées par l'autorité conjointe, elles visent tous les habitants de l'archipel. Les organes juridictionnels, enfin, multipliés par les différences de statut des habitants de l'archipel reflètent à l'envi la complexité du régime condominial et mériteraient à eux seuls une étude particulière.

Dans le domaine de la sociologie d'autre part, l'installation des Européens dans l'archipel et la création du condominium ont marqué l'évolution de la société mélanésienne traditionnelle. Avec ses aspects juridiques, c'est le second intérêt qu'offre l'étude du condominium des Nouvelles-Hébrides.

PREMIÈRE PARTIE

L'ADMINISTRATION
AUX NOUVELLES-HÉBRIDES

La distinction classique des trois pouvoirs, exécutif, législatif et judiciaire est brouillée aux Nouvelles-Hébrides, au moins en ce qui concerne l'exécutif par une dépendance hiérarchique à l'égard des deux gouvernements métropolitains. Le pouvoir réglementaire conjoint attribué par l'article 7 du Protocole aux deux Hauts-Commissaires vise « le maintien de l'ordre et la bonne administration, ainsi que l'exécution de la présente Convention ». Sans doute le texte anglais stipule « the maintenance of order and the good government of the group », et la pratique administrative britannique emploie parfois le terme de « gouvernement du condominium », mais il semble plus conforme à la réalité de constater que le condominium n'offre pas l'exemple d'une organisation étatique complète. La définition théorique du condominium que nous avons choisie, l'idée de communauté internationale partielle, le différencie d'ailleurs des Etats, autres sujets du droit international. Le mode de désignation des organes de la communauté condominante, leurs pouvoirs limités par les hiérarchies administratives respectives des deux puissances condominantes, les buts de maintien de l'ordre et de bonne administration qui leur sont impartis enfin par le Protocole de 1914 montrent qu'il s'agit d'une administration là où l'on pourrait s'attendre à trouver un pouvoir exécutif.

L'analyse de l'administration aux Nouvelles-Hébrides doit s'appuyer sur la répartition des compétences établie dans le condominium. Les ressortissants de chacune des deux puissances condominantes étant soumis à l'autorité de leurs Hauts-Commissaires respectifs, il existe de ce fait, sur le territoire condominial des services nationaux, français ou britanniques qui sont comme les prolongements de la compétence réservée par chaque puissance condominante. A l'égard des nationaux, ces services, comme ceux de la police judiciaire ou de l'enseignement, obéissent à des principes analogues à ceux qui les régissent sur le territoire métropolitain. Ils ne posent de problèmes juridiques intéressants que par leur coexistence. Au contraire, les services condominiaux qui relèvent des deux Hauts-Commissaires présentent un caractère original :

l'administration aux Nouvelles-Hébrides repose sur une autorité administrative conjointe qui dispose d'un pouvoir réglementaire conjoint. Cette autorité s'appuie sur une force de police prévue par le Protocole et agit par l'intermédiaire des services condominiaux. Le fonctionnement commun ne masque pas tout à fait cependant la dualité qui est la base de l'organisation condominiale, et nous concluons ces développements sur l'administration aux Nouvelles-Hébrides en posant la question de la personnalité morale du condominium.

CHAPITRE I

L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE CONJOINTE

L'autorité administrative aux Nouvelles-Hébrides est fondée sur les compétences que définit le Protocole du 6 août 1914. Les organes qui se voient attribuer l'exercice de ces compétences, Hauts-Commissaires et, par délégation, Commissaires-Résidents sont séparément titulaires de compétences nationales, réservées par le Protocole, tandis que, conjointement, ils exercent des compétences dans un domaine commun. Sur le plan local, on remarque l'absence de décentralisation effective. Le dédoublement fonctionnel, la délégation et l'absence de décentralisation caractérisent donc les organes qui exercent les compétences réparties par le Protocole.

SECTION I

Le double aspect national et conjoint des autorités administratives

Les organes de l'autorité administrative, Hauts-Commissaires ou Commissaires-Résidents, présentent aux Nouvelles-Hébrides un double visage : séparément, ce sont des organes nationaux exerçant les compétences réservées par chacune des puissances signataires sur ses ressortissants. Ensemble, ils sont les organes de la communauté internationale partielle que constitue le condominium. Ce dédoublement fonctionnel, cette « double mission » dont parle Politis (1), résulte de l'aménagement des compétences par les accords de 1906 et de 1914 et du maintien des organes déjà en place, les Hauts-Commissaires et les Commissaires-Résidents.

(1) Politis, *Le condominium franco-anglais*, p. 33.

Deux principes contenus dans les accords de 1906 et 1914 expliquent le dédoublement fonctionnel des organes de l'autorité administrative aux Nouvelles-Hébrides. D'une part, les deux puissances signataires demeurent souveraines à l'égard de leurs nationaux (article 1 de la Convention de 1906 et du Protocole de 1914), d'autre part, dans des domaines définis, les Hauts-Commissaires, ou les Commissaires-Résidents, conjointement prendront des règlements applicables à tous les habitants de l'archipel (article 7) et organiseront et dirigeront des services communs (article 4, alinéa 2). L'exercice de ces deux catégories de compétences se rencontre dans tous les domaines où l'on étudiera le fonctionnement du condominium : le fondement de ces compétences mérite d'être examiné séparément.

1. — LES COMPÉTENCES NATIONALES RÉSERVÉES

Le fondement des compétences nationales réservées se trouve, on l'a vu, dans l'alinéa 1 de l'article 1^{er} de la Convention de 1906. Sur ce point, il est intéressant de comparer la version française et la version anglaise de la Convention. Le terme employé dans le texte français, « ...chacune des deux puissances demeurant souveraine à l'égard de ses nationaux... » ne fait pas seulement appel à la notion dégagée par la doctrine de compétence personnelle, emportant le pouvoir de l'état de légiférer à l'égard de ses ressortissants, indépendamment du territoire où ils se trouvent ; l'analyse de cette disposition (2) fait considérer que ce n'est pas seulement en vertu de leur qualité de ressortissants français, mais aussi en raison du territoire où ils se trouvent que les nationaux français se voient appliquer la loi française. Cette extension de la souveraineté, qui dépasse les effets de prolongement de la compétence personnelle sur un territoire étranger est fondée sur le Préambule de la Convention de 1906, qui énonce, parmi les buts poursuivis par les deux gouvernements, la volonté d'assurer « l'exercice de leurs droits de souveraineté aux Nouvelles-Hébrides ». Il en résulte que les ressortissants français sont soumis à l'autorité administrative française et qu'ils sont justiciables des tribunaux français. Cette partie du Préambule n'a pas été reprise dans le Protocole du 6 août 1914, mais on doit considérer que la souveraineté acquise et proclamée n'a pas besoin d'être réaffirmée.

(2) Politis, *Le condominium franco-anglais*, p. 24. Voir également sous l'ar-rêt du Conseil d'Etat, 1^{er} juillet 1938, Jabin-Dudognon, les notes des profes-seurs Lampué (Dalloz, 1939, III, 9) et Rousseau (Sirey, 1939, III, 41).

Les instructions concertées aux deux Hauts-Commissaires expriment les intentions des négociateurs et explicitent les termes de la Convention de 1906 dans ce sens :

« Les citoyens français et les sujets anglais emportent aux Nouvelles-Hébrides, avec leurs nationalités, les qualités, devoirs et droits attachés à cette nationalité. Mais la loi nationale qui les régissait jusqu'à présent à titre personnel, les régit dorénavant à titre territorial ; pour les français, l'Archipel est territoire français, pour les Anglais, territoire anglais. » (3)

Avant 1914, les termes anglais employés dans l'accord de 1906 étaient beaucoup moins nets quant à l'étendue des compétences de la Grande-Bretagne sur le territoire des Nouvelles-Hébrides. On a fait valoir à ce propos, tout d'abord que les droits de souveraineté dont le Préambule fait mention sont rendus en anglais par « paramount rights ». Politis (4) indique cependant que, si cette expression fut préférée à « rights of sovereignty » c'est que cette dernière aurait pu indiquer un droit de propriété sur le sol. Le terme employé en 1906 dans l'article 1 de la Convention pour marquer le domaine des compétences nationales que se réservait la Grande-Bretagne paraît au contraire plus significatif de la limitation de la réserve britannique : « ... Chacune des deux puissances demeurant souveraine à l'égard de ses nationaux... » devient dans le texte anglais « ...retaining jurisdiction over its subjects... ». Le terme anglais de « jurisdiction » vise l'application de la loi et rappelle assez la notion française de compétence personnelle, donnant à l'Etat le pouvoir de légiférer à l'égard de ses nationaux. D'ailleurs les Instructions Concertées (5) aux deux Hauts-Commissaires donnant l'interprétation officielle, dans la version anglaise, confirment que la Grande-Bretagne ne proclamait pas sa souveraineté sur les Nouvelles-Hébrides avec autant de force que la France. Alors que le texte français explique les effets de l'accord de 1906 en disant que les deux puissances « prennent possession des îles en commun », la version anglaise porte « the two countries jointly assume jurisdiction in the islands ». Plus loin, on l'a vu, les Instructions Concertées déclarent que la loi française régira les citoyens français à titre territorial : « Pour les Français, l'Archipel est territoire français, pour les Anglais, territoire anglais ». Or ce passage diffère sensiblement dans la version anglaise : « ...The two nations, who for-

(3) Instructions concertées du 25 octobre 1907, envoyées par les deux gouvernements à leurs Hauts-Commissaires respectifs et publiées par Politis (*Le condominium franco-anglais*, p. 128).

(4) Politis, *Le condominium franco-anglais*, p. 22, note 1.

(5) Même ouvrage, p. 127. La version anglaise se trouve dans H.M. Stationery Office, Cd 3856, Treaty Series n° 3, 1908.

merly exercised only a personal jurisdiction over their own nationals, assume a quasi-territorial jurisdiction. For the British résident that jurisdiction will be British, for the French, it will be French ».

Le territoire des Nouvelles-Hébrides dans ce texte n'est donc pas expressément considéré comme anglais pour les Anglais. La compétence que la Grande-Bretagne se réservait sur ses nationaux en 1906 dépassait certes la compétence personnelle, le droit de faire appliquer la loi britannique aux ressortissants anglais (personnal jurisdiction), mais les textes n'allaient pas jusqu'à lui reconnaître, à l'instar de la France une compétence territoriale (territorial jurisdiction).

Il semble que cette dissymétrie ait été corrigée en 1914. Certes, le Préambule du Protocole du 6 août 1914 ne fait plus mention de la volonté des deux gouvernements d'assurer l'exercice de leurs droits de souveraineté aux Nouvelles-Hébrides. Les termes employés en 1906, de signification identique en anglais et en français n'avaient pas à être repris puisque la souveraineté des deux puissances sur l'archipel était déjà acquise en 1914. Quant à la différence des deux versions que l'on a relevée dans l'article 1 alinéa 1^{er}, elle disparaît puisque « retaining jurisdiction » devient : « retaining sovereignty ». Les Instructions Concertées n'ont pas été renouvelées et on peut considérer qu'elles donnent toujours l'interprétation officielle de l'accord qui fonde le régime condominial, mais dans la mesure seulement où celui-ci n'a pas été expressément modifié par le nouvel accord de 1914. Or il semble que ce soit précisément le cas, en ce qui concerne l'étendue des compétences exercées par la Grande-Bretagne sur le territoire des Nouvelles-Hébrides.

Au reste, sur un point aussi fondamental que les effets de la souveraineté de chaque puissance signataire sur le territoire des Nouvelles-Hébrides, il eut été étrange que les négociateurs britanniques aient volontairement inscrit dans la Convention de 1906 des termes qui limitaient les prétentions britanniques par rapport aux droits que réclamait la France. On s'accorde en général à admettre la bonne foi comme une règle d'interprétation des traités : ce principe « qui implique la recherche de ce que les Parties ont vraiment voulu dire » (6) rendrait assez critiquable l'utilisation des divergences des vocabulaires juridiques anglais et français.

Les compétences nationales sont donc réservées de part et d'autre de manière analogue. Elles sont exercées à l'égard des ressortissants de chacune des deux puissances sous la forme de services

(6) Rousseau, *Droit international public*, p. 50.

publics nationaux, de juridictions nationales et par l'application, sous certaines conditions, des lois nationales. Normalement elles n'ont pas à être énoncées par l'accord fondant le condominium, mais le Protocole de 1914 (article 28) reprenant sur ce point la Convention de 1906, précise que séparément les Hauts-Commissaires déterminent les règles de navigation pour les bâtiments battant pavillon de la puissance qu'ils représentent.

Cependant, les compétences nationales que se sont réservées les deux puissances signataires, si elles s'exercent bien à titre territorial sont limitées, dans deux directions. En premier lieu, elles rencontrent l'exercice des compétences nationales de l'autre puissance signataire sur ses ressortissants ; en second lieu, elles sont limitées par l'exercice des compétences conjointes définies par le Protocole. En ce sens, les termes anglais des instructions concertées de 1907 rendaient la nuance en parlant de compétence quasi-territoriale (« quasi-territorial jurisdiction »). Il ne s'agit pas en effet d'une compétence territoriale exclusive et pleine, appelée encore souveraineté territoriale, mais d'une modalité particulière de la compétence territoriale (7).

2. — LES COMPÉTENCES CONJOINTES

Le Protocole du 6 août 1914 attribue aux organes de l'autorité administrative conjointe, à la condition qu'ils agissent ensemble, un certain nombre de compétences. Par là, ces organes deviennent ceux de la communauté internationale partielle dominante et prennent un caractère nouveau. Tandis que dans le domaine des compétences nationales réservées, ils n'étaient que les prolongements des autorités nationales, les Hauts-Commissaires ou les Commissaires-Résidents, lorsqu'ils agissent conjointement dans des domaines définis par le Protocole participent à un ordre juridique distinct.

La principale compétence dévolue ainsi à l'autorité administrative conjointe est le pouvoir de réglementation conjointe prévu par l'article 7 du Protocole. Nous étudierons dans le chapitre suivant ce pouvoir, mais on peut noter déjà que le Protocole dispose que les règlements conjoints seront « applicables à tous les habitants de l'archipel sans aucune exception ».

(7) Rousseau, *Droit international public*, p. 224.

Les rédacteurs du Protocole ont cru nécessaire, à l'article 8, de poser également le principe d'un pouvoir réglementaire sur les indigènes. Pour l'application des articles 62 à 65 du Protocole (relatifs aux municipalités), les Hauts-Commissaires ou les Commissaires-Résidents peuvent prendre des règlements d'exécution.

Enfin, les Hauts-Commissaires ou les Commissaires-Résidents dirigent conjointement les services communs prévus par le Protocole. Nous aurons l'occasion d'étudier l'exercice de ces diverses compétences à travers le fonctionnement du condominium.

Compétences nationales et compétences communes s'imbriquent donc les unes dans les autres selon des règles complexes. On ne peut dire que les unes sont la règle tandis que les autres sont l'exception. Politis résumait ainsi ce régime complexe au lendemain de la signature de la Convention de 1906 :

« Il y a ainsi pour l'activité souveraine des deux puissances un triple domaine : un domaine national, propre à chacune d'elles et un domaine international, commun aux deux réunies. Les premiers sont formés respectivement de l'autorité personnelle sur les nationaux, moins la part réservée à l'action commune, et de celles des manifestations séparées de l'autorité territoriale exceptionnellement admises par la Convention. Le troisième comprend tous les attributs de l'autorité territoriale, moins ceux confiés à l'action séparée et la part de l'autorité personnelle de chacun réservée à l'action commune. C'est dans l'établissement de ce triple domaine d'activité que réside le trait caractéristique du condominium franco-anglais. » (8)

La répartition des compétences fait donc apparaître l'écart qui sépare le régime condominial actuel aux Nouvelles-Hébrides de la théorie de la communauté internationale partielle. Cette dernière devrait normalement regrouper l'ensemble des compétences exercées sur le territoire des Nouvelles-Hébrides, même si ses organes sont désignés par les deux puissances, membres de la communauté internationale partielle. La complexité du régime appliqué aux Nouvelles-Hébrides, les modalités particulières de l'administration de l'archipel ont conduit à une spécialisation des tâches, qui se traduit de nos jours encore par les délégations que reçoivent les Commissaires-Résidents des Hauts-Commissaires. Après avoir étudié la répartition des compétences selon leurs domaines, nationaux ou conjoint, il convient d'étudier quels organes les exercent, Hauts-Commissaires ou Commissaires-Résidents.

(8) Politis, *Le condominium franco-anglais*, p. 20.

SECTION II

Les pouvoirs des Hauts-Commissaires et des Commissaires-Résidents

En étudiant les étapes de la formation du condominium, nous avons vu que la création des deux Hauts-Commissariats était antérieure à l'accord de 1906 et résultait de la nécessité d'organiser un semblant de police dans les îles encore non attribuées à une nation civilisée. De même, avant la Convention de 1906, des Commissaires-Résidents britanniques et des Commissaires-Délégués français avaient été nommés par les Hauts-Commissaires. Ainsi de 1901 à 1907, avant la création du condominium, par arrêté du Haut-Commissaire, deux Médecins des Colonies, un Administrateur des Colonies et enfin un magistrat ont été nommés Commissaires-Délégués. Les compétences conjointes ou nationales réparties selon la Convention de 1906 et le Protocole de 1914 entre ces autorités sont venues s'inscrire dans ce cadre préétabli. Il convient donc de rappeler les fondements de l'autorité des deux Hauts-Commissaires et de décrire les modalités selon lesquelles ils délèguent leurs pouvoirs aux deux Commissaires-Résidents.

1. — LES FONDEMENTS DE L'AUTORITÉ DES HAUTS-COMMISSAIRES SUR LE CONDOMINIUM

Du côté français, on l'a vu, la loi du 30 juillet 1900 avait donné au Président de la République le pouvoir de prendre par décret des mesures d'ordre administratif et judiciaire « ...nécessaires pour assurer la protection et garantir l'état et les droits des citoyens français établis dans les îles et terres de l'océan Pacifique ne faisant pas partie du domaine colonial de la France et n'appartenant à aucune puissance civilisée ». Sur ce fondement, le décret du 28 février 1901 nommait le gouverneur de la Nouvelle-Calédonie Commissaire général de la République dans l'océan Pacifique. L'article 2 de la Convention de 1906, alinéa I, non modifié en 1914 prévoyait que deux Hauts-Commissaires nommés par les deux gouvernements représenteraient dans l'archipel les Puissances signataires. Le décret du 22 mars 1907, sur le fondement de la loi du 30 juillet 1900, et en exécution de la Convention de 1906 investit le Gouverneur de la

Nouvelle-Calédonie et Dépendances des attributions de Haut-Commissaire de France dans l'archipel des Nouvelles-Hébrides (9). Il est toujours en vigueur et visé dans les décisions du Haut-Commissaire relatives aux Nouvelles-Hébrides. De même, un décret du 17 mars 1908 a donné au Commissaire-Délégué de la République aux Nouvelles-Hébrides le titre de Commissaire-Résident de France aux Nouvelles-Hébrides en application de la Convention du 20 octobre 1906.

C'est également en 1907 que le gouverneur des îles Fidji fut nommé Haut-Commissaire anglais à l'égard des Nouvelles-Hébrides. L'application de la Convention de 1906, du côté britannique également, venait donc s'inscrire dans le cadre des dispositions antérieures, puisque, on l'a vu, le Western Pacific Order in Council créant un Haut-Commissariat britannique date de 1872. L'histoire des territoires britanniques dans le Pacifique et l'évolution du statut des îles Fidji ont fait passer en 1952 le siège du Haut-Commissariat britannique à Honiara, capitale du Protectorat britannique des îles Salomons.

2. — LES DÉLÉGATIONS DE COMPÉTENCE AUX DEUX COMMISSAIRES-RÉSIDENTS

Les textes des accords de 1906 et de 1914 ont été rédigés à une époque où les liaisons, uniquement maritimes, étaient lentes et rares. D'autre part, de nos jours encore, l'administration conjointe de l'archipel néo-hébridais présente des caractères originaux, qui justifient l'existence d'organes spécialisés. Aussi l'alinéa 2 de l'article 2 des accords de 1906 et de 1914 a-t-il prévu la possibilité d'une délégation de pouvoirs :

« Chacun des Hauts-Commissaires sera assisté d'un Commissaire-Résident auquel il délèguera, dans la mesure qu'il jugera utile son autorité et qui le représentera dans l'archipel quand il n'y résidera pas. »

Du côté français l'aménagement de cette délégation a obéi à deux régimes successifs. Le premier, antérieur à 1964, résultait par exemple de l'arrêté n° 47 en date du 16 mai 1933 du Haut-Commissaire de la France dans l'archipel des Nouvelles-Hébrides. Ce texte juxtaposait la délégation de pouvoirs et la délégation de signature. En effet les compétences suivantes étaient transférées au Commis-

(9) Politis, *Le condominium franco-anglais des Nouvelles-Hébrides*, p. 33.

saire-Résident : l'application du Protocole de 1914, l'administration, conjointement avec son collègue britannique du personnel des services condominiaux et l'administration des services nationaux français. En ce qui concernait la réglementation conjointe par contre, le Commissaire-Résident de France devait la soumettre à l'approbation du Haut-Commissaire et ne disposait que d'une délégation de signature. Les régimes différents auxquels obéissent en droit administratif français les délégations de pouvoirs et les délégations de signature rendaient ce système très critiquable. En effet, on sait que, tandis que la délégation de pouvoirs n'a pas un caractère personnel, la délégation de signature est personnelle tant du côté du délégrant que du délégué. Un nouvel arrêté aurait donc dû être pris sur ce point à chaque changement de Haut-Commissaire ou de Commissaire-Résident. De plus la condition de l'approbation préalable par le Haut-Commissaire des décisions conjointes n'étaient pas toujours respectée et nombre de textes conjoints auraient pu voir leur régularité discutée par la voie de l'exception d'illégalité devant la juridiction chargée de les appliquer. Le Règlement conjoint n° 27 du 30 octobre 1964, pris par les deux Hauts-Commissaires a déclaré « présentement approuvés, en tant que de besoin réédités » et « de pleine force et effet » tous les règlements, arrêtés, décisions, instructions et ordres conjoints pris et publiés au 30 octobre 1964. C'est en effet en 1964 que le système de la délégation soumis à un examen critique a été rectifié.

La délégation du Haut-Commissaire au profit du Commissaire-Résident résulte depuis 1964 du côté français d'une décision en forme d'arrêté du Haut-Commissaire. Cette décision se fonde sur le Protocole du 6 août 1914 et sur le décret du 22 mars 1907 nommant le Gouverneur de la Nouvelle-Calédonie Haut-Commissaire de la France dans l'archipel des Nouvelles-Hébrides. Pour chaque Commissaire-Résident, un nouvel arrêté est pris (10). En effet, il porte bien délégation de pouvoirs, mais vise nommément le Commissaire-Résident. Les pouvoirs délégués par ces textes comprennent l'application du Protocole dans l'archipel, l'administration et la direction conjointe des services et du personnel du condominium, l'administration et la direction des services nationaux et de leur personnel. Le pouvoir réglementaire qui est imparti au Commissaire-Résident, conjointement ou sur le plan national, peut être soumis aux instructions particulières du Haut-Commissaire. A la différence du système de l'approbation nécessaire, les instructions sont facul-

(10) Exemple : arrêté n° 984 du 20 mai 1965 du Haut-Commissaire de la République dans l'océan Pacifique, publié dans le numéro spécial du 2 juin au *Journal officiel* du condominium.

tatives. De plus, quant à la régularité des actes du Commissaire-Résident, elles n'ont d'effet qu'à l'intérieur de la hiérarchie administrative et la non conformité d'une décision du Commissaire-Résident aux instructions du Haut-Commissaire ne pourrait être invoquée par un particulier comme entachant la légalité de cet acte. Outre le pouvoir hiérarchique de donner des instructions, le Haut-Commissaire dispose naturellement de la faculté de retirer la délégation, d'annuler ensuite l'acte du Commissaire-Résident ou de le réformer et d'agir à sa place. Le Protocole dispose en effet que la délégation est facultative pour chaque Haut-Commissaire (... « dans la mesure qu'il jugera utile » ... article 2, alinéa 2). Le système actuel semble donc ne pas respecter la distinction traditionnelle des délégations de compétences et des délégations de signatures puisqu'il s'agit d'une délégation de pouvoir qui présente un caractère personnel du côté du destinataire de la délégation.

De même le système de la délégation du côté britannique était défectueux aux yeux des juristes britanniques jusqu'en 1964. Le texte donnant délégation de pouvoirs au Haut-Commissaire n'avait pas été publié, bien qu'il créât des effets de droit vis-à-vis des particuliers, sur le territoire du condominium. D'autre part ce même texte formulait de manière inexacte les pouvoirs que conservait le Haut-Commissaire en lui donnant la possibilité de désavouer l'acte du Commissaire-Résident (*right of disallowance*). Or en droit anglais, la délégation de pouvoir ne prive pas l'autorité titulaire originellement des compétences d'agir pendant la durée de la délégation, mais inversement elle ne lui confère pas un pouvoir de veto. Le Haut-Commissariat britannique a pris un nouveau texte de délégation le 19 juin 1964, qui tient compte de ces critiques (11). La délégation a un caractère général et porte sur l'ensemble des compétences attribuées par le Protocole au Haut-Commissaire.

La comparaison des deux délégations de pouvoir fait donc ressortir qu'elle est relativement rigide d'un côté et assez précaire de l'autre. Tandis que le Haut-Commissaire français se voit provisoirement privé de l'exercice de certaines de ses compétences, son collègue britannique conserve la faculté d'intervenir. Cette dissymétrie ne devrait cependant pas affecter la régularité des décisions conjointes prises par les Commissaires-Résidents, en vertu des pouvoirs qui leur sont délégués. En effet une fois prise, la décision conjointe produit des effets de droit à l'intérieur du territoire du condominium sur ses habitants. Indépendamment des actes qui ont concouru à sa formation, tant du côté français que du côté britan-

(11) O'Connell, *The Condominium of the New Hebrides*.

nique, au sein d'ordres juridiques distincts, elle fait partie désormais des normes condominiales et ne pourrait être rapportée que par une procédure analogue à celle qui l'a fait naître, en vertu du principe général du parallélisme des formes. En d'autres termes, si un des deux Hauts-Commissaires, soit en retirant sa délégation, soit en intervenant simplement dans le domaine des compétences déléguées, voulait modifier la part prise par son délégué, le Commissaire-Résident dans un texte conjoint, il se heurterait à la spécificité de la norme condominiale, qui appartient à un ordre juridique distinct. La plus grande facilité dont semble disposer le Haut-Commissaire britannique pour intervenir dans le domaine des compétences déléguées ne lui permettrait pas de mettre en échec le caractère conjoint des décisions prises en commun par les deux Commissaires-Résidents. Ce caractère autonome de la norme condominiale apparaîtra plus clairement dans l'étude du pouvoir réglementaire conjoint. Ajoutons qu'en pratique, les deux Hauts-Commissaires n'ont jamais tenté d'user séparément de leurs pouvoirs respectifs à l'égard de textes pris conjointement par les deux Commissaires-Résidents. Les modifications de réglementation conjointe ont toujours été entreprises d'un commun accord.

L'essentiel des pouvoirs des Commissaires-Résidents repose donc sur le mécanisme de la délégation. Leurs pouvoirs propres sont extrêmement réduits. On ne peut guère citer que la direction de la force de police (article 2, alinéa 5 du Protocole du 6 août 1914).

Après le dédoublement fonctionnel, le second caractère de l'autorité administrative aux Nouvelles-Hébrides est donc qu'elle est déléguée par les Hauts-Commissaires aux Commissaires-Résidents. Le Protocole ne prévoit pas d'autre titulaire de compétences administratives à caractère général et l'absence de décentralisation effective caractérise également l'autorité administrative conjointe.

SECTION III

L'absence de décentralisation

La répartition des compétences prévue par le Protocole du 6 août 1914 est aménagée par le jeu des délégations. En pratique, les Commissaires-Résidents, conjointement ou séparément sont les représentants de l'autorité administrative aux Nouvelles-Hébrides. A côté d'eux, on ne rencontre pas de titulaires de compétences adminis-

tratives générales, constituant un échelon décentralisé de l'administration. Certes le Protocole (article 2) dispose que seront créées des circonscriptions administratives ayant à leur tête chacune deux Délégués, un français et un britannique. Sans doute, l'article 62 de ce même accord prévoit que des municipalités pourront être instituées. Mais les pouvoirs limités des Délégués et l'absence de collectivités locales authentiques donnent à l'administration conjointe un caractère centralisé. (On ne rencontre pas non plus la décentralisation par service). Cet aspect juridique de l'autorité aux Nouvelles-Hébrides fait un étrange contraste d'ailleurs, sur le plan historique, avec les institutions quasi-administratives dispersées mises en place par les missionnaires et les colons et aujourd'hui, dans le domaine sociologique, avec la multiplicité des influences auxquelles est soumise la société mélanésienne.

1. — LES CIRCONSCRIPTIONS ADMINISTRATIVES ET LES DÉLÉGUÉS

La Convention de 1906 n'avait pas prévu d'échelon administratif local. En fait dès avant 1914, les Commissaires-Résidents avaient chargé certains habitants européens de l'archipel de missions d'ordre public, par exemple de diriger une expédition de police pour retrouver dans la brousse de Santo un meurtrier. Même après la mise en vigueur du Protocole de 1914, on a conservé l'usage de nommer Délégués certains colons. L'article 2 du Protocole de 1914 est consacré aux autorités locales et à la police.

Les deux Hauts-Commissaires sur le fondement de cet article du Protocole ont pu délimiter quatre circonscriptions administratives (12). La circonscription des îles du Nord rassemble le groupe des îles Banks et des îles Torrès, Santo où se trouve son chef-lieu, Luganville, Malo, Aoba, Maewo et Pentecôte. La circonscription des îles du Sud regroupe Tanna, où résident les deux délégués, Erromango, Anatom, Aniwa et Futuna. Les îles du Centre qui sont relativement plus peuplées ont été divisées en deux circonscriptions : la première circonscription comprend l'île de Vaté, avec l'agglomération de Port-Vila, chef-lieu à la fois du condominium et de la circonscription, l'île d'Epi, Tongoa et le groupe des Shepherds. La deuxième circonscription des îles du Centre est composée de Mallicolo, où résident en des points différents les deux délégués, Paama, Ambrym et Pentecôte.

(12) Règlement conjoint n° 2 de 1925.

Chacune de ces circonscriptions a à sa tête un délégué français et un délégué britannique. Ensemble, ils constituent une émanation de l'autorité conjointe ; séparément ils sont les prolongements de l'autorité de chaque Commissaire-Résident sur ses ressortissants. Ainsi un Délégué français est à la fois Délégué français et Délégué du condominium. Il est nommé par une décision du Commissaire-Résident français et une décision conjointe des deux Commissaires-Résidents. Le double aspect de l'autorité administrative se retrouve donc à l'échelon des Délégués.

Les pouvoirs limités que le Protocole leur accorde illustrent l'absence de décentralisation du condominium. Si l'on écarte leurs compétences en matière juridictionnelle pour siéger ou présider les Tribunaux du Premier Degré et les Tribunaux indigènes (articles 21 et 8 du Protocole), si l'on tient compte de ce que le pouvoir de contrôle du recrutement dans leurs circonscriptions (article 31) a été abrogé (13), on constate que les seuls pouvoirs dévolus aux Délégués, sur le plan conjoint, sont ceux dont l'article 2 prévoit la possibilité : par des règlements conjoints ou des instructions concertées, les Hauts-Commissaires ou les Commissaires-Résidents pourront leur déléguer des pouvoirs propres à assurer l'exécution de la Convention. Sous son aspect très général, cette disposition masque une possibilité d'action très réduite pour le Délégué (14). L'application de la Convention, ou de la réglementation conjointe, par exemple en matière d'hygiène suppose que l'on reconnaisse au Délégué la possibilité de prendre des mesures individuelles, qu'il pourra accompagner d'ailleurs de poursuites devant la juridiction de Premier Degré qu'il préside (article 21, alinéa 7 du Protocole). Par contre rien ne prévoit que les Délégués disposent d'un pouvoir réglementaire leur permettant par la voie de mesures générales dans le cadre de leur circonscription d'aménager l'application de la réglementation conjointe. Le délégué est donc un simple agent d'exécution et le Protocole (article 2, alinéa 3, B) lui prescrit des tournées d'inspection périodiques avec son collègue dans la circonscription. Cette disposition n'est plus appliquée que de manière exceptionnelle et les tournées se font le plus souvent séparément.

Les attributions administratives des Délégués peuvent se résumer ainsi : sur le plan conjoint, ils sont chargés du maintien de l'ordre, de la sécurité intérieure, des rapports avec les collectivités

(13) Par échange de notes du 15 février 1967, entre la France et la Grande-Bretagne, relatif à la réglementation du travail et des conflits de travail aux Nouvelles-Hébrides.

(14) Cette possibilité de subdélégation des Commissaires-Résidents aux Délégués est contraire aux principes du droit français et du droit anglais.

autochtones. L'animation et le contrôle des services conjoints dans leur circonscription sont jalousement surveillés par les chefs de ces services. Comme autorités nationales, les Délégués sont chargés de défendre les intérêts de leurs ressortissants et dans certains cas appliquent la législation nationale (état-civil, organisation des élections et du recrutement militaire). Leur rôle dans l'animation des services nationaux qui se trouvent dans leur circonscription (Santé, Enseignement), varie selon que ces établissements sont proches ou lointains du chef-lieu du condominium. Du côté britannique, ces services surtout pris en charge par les missions protestantes dépendent moins étroitement de l'administration.

2. — L'ABSENCE DE COLLECTIVITÉ LOCALE ET LE PROBLÈME DES MUNICIPALITÉS

Les circonscriptions administratives que l'on vient d'étudier ne constituent donc qu'un échelon d'exécution. De même, l'absence de collectivités locales indique que le condominium est administré directement par l'autorité administrative conjointe.

Quatre articles du Protocole de 1914 sont cependant consacrés à l'institution des municipalités. On se souvient que c'est cette forme qu'avaient emprunté les premières initiatives locales d'organisation d'une autorité publique. Il est fort probable que c'est pour tenir compte des aspirations des colons installés dans la plaine de Mélé, sur Vaté, que les négociateurs de la Convention de 1906, puis du Protocole de 1914 ont inclus les dispositions relatives aux municipalités. Dans l'article 66 du texte de 1906, les deux syndicats municipaux existant alors sur Vaté sont d'ailleurs reconnus à titre transitoire comme municipalités et le mandat des membres de ces syndicats confirmés (15).

Les conditions posées pour la création des municipalités en 1906 et renforcées en 1914 font nettement ressortir que ces groupements n'étaient destinés à défendre que les seuls intérêts des colons, particulièrement des Français plus nombreux et plus groupés. Les demandes de création de municipalité devaient être adressées par les habitants « non-indigènes » à l'un ou l'autre des Hauts-Commissaires ou des Commissaires-Résidents. La demande devait regrouper au moins trente habitants, à condition que « ce groupe forme

(15) En 1901, un syndicat municipal existait à Port-Vila. En dépit des dispositions transitoires de la Convention, il cessa d'exister quelques mois après la Convention (Archives L.G. Frouin).

la majorité des non-indigènes adultes résidant dans un rayon de 16 kilomètres du futur chef-lieu de la municipalité projetée » (article 62, alinéa 3 du Protocole de 1914). Le Protocole de 1914 prévoyait une sorte de période probatoire d'un an, pendant laquelle la municipalité provisoirement instituée devait fournir la preuve qu'elle disposait des ressources nécessaires pour assurer son fonctionnement normal. La décision de création de la municipalité relevait de l'autorité conjointe des deux Hauts-Commissaires ou des deux Commissaires-Résidents.

La municipalité devait être administrée par un Conseil municipal de quatre à huit membres dont le mandat aurait été de quatre années. Le collège électoral excluait les indigènes (article 64, alinéa 1) mais comprenait les personnes de toute nationalité des deux sexes (16), âgées de 21 ans révolus et résidant depuis 6 mois au moins dans le territoire de la municipalité. Le Conseil municipal devait choisir un Maire et un adjoint en son sein.

L'article de la Convention et du Protocole consacré aux attributions des municipalités leur assignait un but très général sans leur donner les moyens de poursuivre ces fins. En effet les municipalités devaient prendre « toutes les mesures propres à contribuer au bien être commun des habitants ». A côté du vote annuel du budget et des taxes locales, de la détermination du mode d'exécution des travaux publics municipaux, de la création des écoles et des établissements municipaux d'assistance, attributions prévues par le Protocole, existait-il dans l'esprit des négociateurs un pouvoir de police municipale disposant de compétence réglementaire ? Cela nous paraît très discutable si l'on considère que le Maire désigné par le Conseil ne se voyait attribué aucun pouvoir. Le texte des accords de 1906 et de 1914 n'organise pas lui-même les rapports entre un éventuel pouvoir réglementaire municipal et celui de l'autorité administrative conjointe. Seul l'article 67 dispose que par des règlements d'exécution, les Hauts-Commissaires ou les Commissaires-Résidents devaient fixer conjointement les règles d'application des articles relatifs aux municipalités. Il semble donc qu'en dépit des termes généraux, propres à satisfaire sans doute les aspirations des planteurs européens, le Protocole n'organisait pas un pouvoir réglementaire à l'échelon municipal. L'autonomie financière illustrée par le vote annuel du budget ne suffit pas non plus à don-

(16) L'électorat et l'éligibilité des femmes n'existaient pas en droit français alors. Ils auraient été acceptés sous l'influence des conceptions anglo-saxonnes et auraient dû favoriser les intérêts français, la population féminine européenne étant de majorité française (...*Politis, Le condominium franco-anglais*, p. 46).

ner aux municipalités prévues le caractère de collectivité locale disposant d'une personnalité morale distincte.

Si les rédacteurs de la Convention de 1906 avaient limité les pouvoirs des municipalités, l'administration conjointe mise en place après 1906 paraît avoir été peu soucieuse en dépit des recommandations des Instructions Concertées, d'organiser ces éventuels concurrents administratifs qui auraient regroupé les plus dynamiques et les plus revendicatifs des planteurs. En 1911, à la suite d'une pétition des habitants de Mélé, les listes électorales furent établies pour les habitants de Mélé et de Port-Vila (93 inscrits à Mélé, 116 Français et 33 Britanniques inscrits à Port-Vila). Les élections fixées au 12 juin 1911 furent remises, après intervention du Haut-Commissaire français et finalement n'eurent jamais lieu. Une nouvelle pétition signée par des Français et des Britanniques et remise le 24 avril 1914 aux Commissaires-Résidents ne semble pas avoir été suivie d'effet (17). Ainsi, les dispositions de la Convention de 1906, reprise dans leur ensemble par le Protocole de 1914, relatives aux municipalités sont restées lettre morte. Elles sont toujours en vigueur mais l'interdiction aux autochtones d'y participer écarte la possibilité de voir revivre ces municipalités, du moins sous cette forme. On décrira dans la seconde partie de cette étude le Conseil consultatif urbain de Santo, mis en place postérieurement aux accords de 1914, ainsi que l'institution récente des Conseils locaux.

La décentralisation est donc absente de l'administration condominiale. On ne la rencontre ni au niveau des circonscriptions administratives, ni au sein de collectivités locales autonomes. Elle ne se trouve pas non plus sous la forme de services publics autonomes, érigés en établissements publics. D'ailleurs, les services publics aux Nouvelles-Hébrides sont trop jeunes et pas assez étoffés pour connaître cette forme évoluée de la gestion d'un intérêt général.

L'autorité administrative aux Nouvelles-Hébrides est donc exercée par des organes qui séparément disposent de compétences dans l'ordre national. La faculté de décider dans le domaine administratif conjoint par la voie des règles générales est réservée en fait par le jeu des délégations et par l'absence de décentralisation aux deux Commissaires-Résidents. L'étude du pouvoir réglementaire conjoint doit faire apparaître les aspects originaux du principal moyen d'action dont dispose l'autorité administrative conjointe.

(17) Ces indications ressortent des archives de M. L.G. Frouin.

CHAPITRE II

LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE CONJOINT

Le maintien de certaines compétences des deux puissances signataires sur leurs ressortissants fait appliquer, sur le territoire des Nouvelles-Hébrides, sous certaines conditions, la loi française et la loi anglaise. On rencontre également une autre catégorie de normes, applicables celles-là à tous les habitants de l'archipel, qu'ils soient ressortissants français ou anglais, ou de statut indigène. L'élaboration de ces normes appartient à l'autorité administrative conjointe et constitue la principale des compétences communes exercées conjointement par les deux Hauts-Commissaires ou les Commissaires-Résidents. Le pouvoir réglementaire conjoint se définit par sa source, le domaine dans lequel il intervient et la sanction qui lui est attachée. On signalera enfin le cas des Règlements de Défense, pris dans l'hypothèse de circonstances exceptionnelles.

SECTION I

Le fondement international du pouvoir réglementaire conjoint et ses conséquences

La Convention de 1906, puis le Protocole de 1914 ont donné à l'autorité administrative conjointe son principal moyen d'action. Le principe du pouvoir réglementaire conjoint se trouve en effet énoncé dans l'article 7 du Protocole du 6 août 1914 :

« Les Hauts-Commissaires auront le pouvoir d'édicter conjointement, pour le maintien de l'ordre et la bonne administration ainsi que pour l'exécution de la présente Convention, des règlements locaux applicables à tous les habitants de l'archipel sans aucune exception... »

Ce principe est repris dans divers articles du Protocole, qui en font l'application : ayant autorité sur les indigènes, les Hauts-Commissaires ou les Commissaires-Résidents pourront, « en ce qui concerne ces tribus » prendre des règlements d'administration et de police et en assurer l'exécution. Le pouvoir réglementaire de l'autorité administrative conjointe se rencontre également dans les articles consacrés au contrôle du recrutement des travailleurs, et au contrôle de la vente des armes et des boissons alcooliques. On le trouve enfin, à la fin du Protocole du 6 août 1914 : les Hauts-Commissaires ou les Commissaires-Résidents fixeront conjointement les règles d'application du régime des municipalités.

Le fondement du pouvoir réglementaire conjoint est donc de droit international. De ce principe découlent trois conséquences : l'une sur la nature de la norme condominiale, l'autre sur son niveau dans la hiérarchie des normes qui s'appliquent sur le territoire condominial, la dernière enfin concerne les procédés d'élaboration des règlements conjoints.

La nature de la norme condominiale illustre l'originalité de l'institution du condominium par rapport aux conceptions classiques du droit international. Si les règles contenues par ce dernier ne visent que les Etats, se distinguant par là des règles du droit interne qui, sur le fondement des souverainetés étatiques s'appliquent à des individus dans des territoires donnés, on doit convenir alors que la norme condominiale n'obéit pas à cette classification dualiste : tandis que les organes qui élaborent la réglementation conjointe tirent leur compétence d'un accord international, l'application de ces règles vise des individus à l'intérieur des limites du territoire d'influence commune. C'est ce que Coret appelle le caractère mixte de la norme condominiale (1).

Cette apparente contradiction disparaît à la lumière des conceptions plus évoluées des rapports du droit interne et du droit international. En abandonnant le postulat de l'Etat souverain, sujet unique du droit international, on se refuse à voir une opposition de nature entre le droit interne et le droit international (2). La communauté internationale partielle, que l'on a tenté de définir plus haut en évoquant la notion de condominium, a recueilli à sa forma-

(1) Coret, *Le condominium*, p. 64.

(2) G. Scelle, *Précis de droit des gens*, pp. 32 et 33. Pour cet auteur, l'évolution des sociétés internationales s'est heurtée au principe anti-juridique de la souveraineté. Il renvoie notamment à un ouvrage de N. Politis, *Les nouvelles tendances du droit international* (1927). Dans ce recueil de conférences, le premier commentateur de la Convention de 1906 décrit en particulier le déclin de la notion de souveraineté qui suivit le premier conflit mondial.

tion certaines compétences, analogues sans doute à celles des Etats : le droit international l'habilite à les exercer sur le territoire d'influence commune et sur ses habitants. La norme condominiale n'est donc pas écartelée entre son origine de droit international et sa portée de droit interne. Instrument nécessaire d'une institution qui, au début de ce siècle s'insérait assez mal dans les conceptions juridiques dominantes, elle s'inscrit maintenant plus aisément dans l'ensemble des règles juridiques.

Cependant dans la hiérarchie des normes qui s'appliquent sur le territoire condominial, le règlement conjoint, de par son fondement de droit international occupe une place privilégiée. Les compétences réservées par les puissances signataires sur leurs ressortissants entraînent l'application de la loi française aux nationaux français et l'application de la loi anglaise aux nationaux britanniques. Dans le domaine du maintien de l'ordre, de la bonne administration et de l'exécution du Protocole, les règlements conjoints peuvent contredire telle disposition législative nationale. Dans ce cas, du fait qu'il tire son fondement d'un accord international, le règlement conjoint l'emporte sur la loi nationale et le ressortissant de la puissance signataire se trouve placé devant les mêmes obligations que les autres habitants de l'archipel, ressortissants de l'autre puissance ou personnes de statut indigène. On sait en effet que le droit français a adopté le principe selon lequel les dispositions contenues dans les traités internationaux régulièrement ratifiés et publiés prévalent sur celles de droit interne contenues par les lois. Or l'article 7 du Protocole du 6 août 1914 prévoit que les règlements conjoints seront applicables « à tous les habitants de l'archipel sans aucune exception ». Sans doute les Commissaires-Résidents ne disposent pas du pouvoir de modifier les législations nationales, ils en écartent l'application dans les cas où ils interviennent conjointement et ces cas sont limités comme on le verra en étudiant le domaine du pouvoir réglementaire conjoint. En droit anglais un texte (Order in Council de 1922) a fixé la règle selon laquelle les règlements conjoints pouvaient modifier l'application de la loi anglaise dans les limites prévues par le Protocole.

La dernière conséquence du fondement de droit international du pouvoir réglementaire conjoint est d'ordre pratique. Le texte des règlements conjoints doit émaner à la fois des services dépendant des deux Commissaires-Résidents. Il s'ensuit un système de navette, d'échange de projets et de traduction qui ralentissent l'élaboration des textes.

SECTION II

Le domaine du pouvoir réglementaire conjoint et ses limites

Si par des règlements conjoints, l'autorité administrative écarte l'application de la loi nationale, il apparaît nécessaire de préciser le domaine dans lequel elle peut intervenir. Si elle sort de ces limites, il convient de connaître également les voies de recours et les moyens de contrôle qui peuvent être exercés contre elle.

1. — LE DOMAINE RÉGLEMENTAIRE CONJOINT

Nous avons déjà relevé, en étudiant le double aspect de l'autorité administrative conjointe, la liste des compétences conjointes contenue dans le Protocole du 6 août 1914 : réglementation organique des services communs (art. 4, al. 2°), réglementation pour le maintien de l'ordre (art. 7), réglementation concernant les indigènes (art. 8, al. 3°), interdiction provisoire par arrêté de la vente d'armes à des indigènes (art. 57, al. 2°), réglementation d'exécution de la convention concernant les municipalités (art. 67).

L'étendue du domaine réglementaire conjoint doit être précisée. En ce qui concerne les règlements « d'administration et de police » visant les indigènes, l'étude des rapports de l'administration conjointe et de la société mélanésienne montrera plus loin combien ce pouvoir était imprécis dans l'esprit des rédacteurs du Protocole ; ni la force obligatoire de ces règlements, ni les destinataires, indigènes pris individuellement, ou « tribus » n'apparaissent clairement dans les textes de 1906 et de 1914.

Les pouvoirs prévus aux articles 4, 57 ou 67 du Protocole du 6 août 1914 ont un objet plus précis. L'organisation des services publics communs, la mise en œuvre des dispositions du Protocole relatives à la vente des armes ou des municipalités constituent des domaines assez clairement délimités, où les matières dans lesquelles l'autorité administrative conjointe intervient sont limitativement énumérées. On note que pour l'interdiction temporaire de la vente des armes, la décision conjointe prendra la forme d'un arrêté.

Au contraire, l'énoncé du domaine des règlements conjoints intervenant sur le fondement de l'article 7 du Protocole pose un

problème de définition, d'autant que là encore, le texte anglais semble différent. Selon cet article, en effet, les Hauts-Commissaires (et les Commissaires-Résidents dans les conditions que l'on a déjà étudiées) « auront le pouvoir d'édicter conjointement, pour le maintien de l'ordre et la bonne administration, ainsi que pour l'exécution de la présente Convention, des règlements locaux applicables à tous les habitants de l'archipel, sans aucune exception ». Quant aux personnes visées (« tous les habitants de l'archipel sans aucune exception ») et quant au territoire où ils s'appliquent (des règlements « locaux »), ces règlements conjoints sont clairement définis. Les matières dans lesquelles ils peuvent intervenir prêtent à discussion quant à leur définition. Dans le texte français du Protocole, à côté du pouvoir de prendre des règlements pour l'exécution de la Convention, on distingue assez mal le maintien de l'ordre de la bonne administration. Une bonne administration s'est-elle jamais conçue en s'abstenant de maintenir l'ordre ? On peut cependant expliquer de deux façons cet énoncé imprécis : le maintien de l'ordre était on l'a vu, une des raisons essentielles qui avaient conduit à l'institution d'une autorité publique aux Nouvelles-Hébrides en 1906 et il convenait de le souligner. D'autre part, il semble bien que, sur ce point le texte français soit la traduction de la formule anglaise, elle-même adaptée du droit colonial britannique (3). En effet, le texte britannique du Protocole porte « for the maintenance of order and the good government of the group ». Cette formule est très proche, explique le professeur O'Connell de celle par laquelle une colonie britannique se voyait attribuer le pouvoir législatif : « peace, order and good government ».

Le pouvoir de réglementation conjointe prévu à l'article 7 du Protocole du 6 août 1914 se rapproche donc de la notion de police générale avec une mission d'ordre public plus générale encore puisque « la bonne administration » de l'archipel est visée.

Le domaine des règlements conjoints est limité tant au regard du droit français que du droit anglais : le droit français analyse les pouvoirs des Hauts-Commissaires et des Commissaires-Résidents comme des pouvoirs de police générale (maintien de l'ordre) assortis d'attributions concernant la bonne administration de l'archipel et l'exécution de la convention (par exemple, création de services publics communs, de municipalités). Il ne semble pas que ces règlements, contrairement à l'opinion de Politis (4), puissent porter sur toute matière, sous réserve seulement de respecter les règles fixées

(3) O'Connell, *The Condominium of the New-Hebrides*.

(4) Politis, *Le condominium franco-anglais des Nouvelles-Hébrides*, pp. 34-35.

par la Convention et les mœurs et coutumes des tribus, tant qu'elles ne seront pas contraires à l'humanité. De même le professeur O'Connell (5), selon les critères du droit anglais a recherché si les pouvoirs des Hauts-Commissaires représentaient des compétences pleinières ou limitées : en dépit de la formule, déjà rapportée, qui rappelle celle qui dans les constitutions des colonies britanniques donnait le pouvoir législatif aux gouvernements de ces territoires, il conclue que la limitation des pénalités dont les Hauts-Commissaires peuvent assortir les règlements conjoints et l'attribution de compétences réglementaires spéciales dans d'autres articles de la Convention et du Protocole donnent au domaine réglementaire conjoint de l'article 7 un caractère spécial et limité. Certes le terme anglais « good government » dépasse la simple « bonne administration » de l'archipel, mais une interprétation restrictive semble s'imposer devant la différence des deux versions. Il convient aussi d'interpréter de manière étroite les clauses qui tendent dans les traités, à limiter la souveraineté étatique (6). Le respect des règles contenues dans la Convention est de toute manière un impératif pour une autorité qui en tire ses compétences.

Il est donc des matières où des règlements conjoints ne peuvent intervenir, par exemple le fondement des structures économiques et la forme des entreprises. Ces matières qui dépassent le simple maintien de l'ordre, la bonne administration de l'archipel et l'exécution de la Convention relèvent, non de l'autorité administrative conjointe, mais des deux gouvernements qui pour intervenir dans le domaine interdit aux règlements conjoints devraient procéder par la voie d'un accord diplomatique. De ce point de vue encore, la communauté partielle que constitue le condominium n'a pas reçu l'ensemble des compétences étatiques ; elle n'a pas, on l'a vu, le pouvoir de conclure des traités, elle n'a pas le droit de légiférer et sa compétence réglementaire est limitée. En ce sens, elle ne dispose pas d'un exécutif, mais seulement d'une administration.

2. — LES VOIES DE RECOURS ET LES MOYENS DE CONTRÔLE DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE CONJOINT

Politis qualifiait de « souverains » les règlements conjoints. « On a pensé sans doute — écrivait-il —, que la sagesse des Hauts-Commissaires offrait une suffisante garantie de la légalité de leurs rè-

(5) O'Connell, *The Condominium of the New-Hebrides*.

(6) Rousseau, *Droit international public*, p. 51.

glements ». Pourtant dans la même page, il signale les remèdes qui s'offriraient aux intéressés » si par extraordinaire une illégalité venait à être commise » (7). Ces recours sont de deux ordres, selon qu'ils s'exercent dans la hiérarchie de l'ordre administratif, ou qu'ils apparaissent à l'occasion d'une poursuite devant la juridiction chargée de faire appliquer la réglementation conjointe.

A) *Le recours administratif*

On a vu qu'en pratique, par le jeu des délégations, les Commissaires-Résidents se trouvaient compétents pour prendre les règlements conjoints. Un particulier lésé par un règlement conjoint aurait tout d'abord la possibilité de les saisir par un recours gracieux. Une autre voie de recours s'offre également aux intéressés : ils peuvent saisir le Haut-Commissaire en lui demandant d'intervenir dans la décision de son délégué, le Commissaire-Résident. Si le règlement conjoint n'est pas pris, le Haut-Commissaire pourra s'il le juge bon, donner au Commissaire-Résident des instructions dans le sens de la demande qui lui a été présentée. Si le règlement conjoint est déjà pris, son intervention sera limitée par le jeu des règles d'élaboration conjointe que nous avons étudiées à propos des délégations des Hauts-Commissaires aux Commissaires-Résidents.

On conçoit aisément que chaque Haut-Commissaire se voit saisi par les ressortissants de la puissance qu'il représente. Pourtant en tant que destinataire de la norme conjointe, un particulier habitant le territoire condominial et ressortissant d'une des deux puissances pourrait saisir simultanément les deux Hauts-Commissaires puisque, réunis, ils sont dans ce cas les organes de l'autorité conjointe. En ce sens il s'agit non d'un recours administratif dans l'ordre juridique national, mais d'une demande présentée à un échelon supérieur de la hiérarchie de l'autorité conjointe. De même, une personne de statut indigène devrait saisir simultanément les deux Haut-Commissaires et se plier au dédoublement du droit administratif condominial.

Le recours hiérarchique peut également être porté devant le ministre, mais l'organe saisi est alors différent. Tandis que le Haut-Commissaire était saisi en tant qu'organe de l'autorité administrative conjointe, les ministres représentent le gouvernement de chacune des deux puissances qui participent à la communauté internationale partielle. Ils sont des organes extérieurs à l'autorité

(7) Politis, *Le condominium franco-anglais*, p. 35.

conjointe et tirent leur compétence d'une organisation étatique distincte. A ce niveau, le requérant d'une nationalité ne pourrait s'adresser au ministre de l'autre puissance. Selon le point de vue du droit administratif français, la décision du ministre échapperait semble-t-il à la compétence de la juridiction administrative française et entrerait dans la catégorie des actes de gouvernement. Il s'agirait en effet d'une décision touchant les rapports du gouvernement français et d'une communauté internationale partielle. Il n'existe pas de jurisprudence sur ce point.

B) L'exception d'illégalité devant la juridiction chargée d'appliquer la réglementation conjointe

L'organisation juridictionnelle du condominium n'a pas prévu un recours en annulation des règlements conjoints, soit devant une juridiction de droit commun, soit devant un organe juridictionnel spécialisé. Il est évident d'autre part que le règlement conjoint appartenant à l'ordre juridique de la communauté internationale partielle dominante ne pourrait être attaqué devant la juridiction administrative française. Les habitants de l'archipel néo-hébridaï sont-ils privés, face au pouvoir réglementaire de l'autorité administrative conjointe, de toute garantie juridictionnelle ? Il semble bien que l'exception d'illégalité puisse jouer devant la juridiction chargée de faire appliquer la réglementation conjointe.

Le Protocole du 6 août 1914 a institué les Tribunaux du Premier Degré, dans chaque circonscription, où siègent les deux délégués et un assesseur non-indigène. Ces tribunaux ont une compétence répressive « pour toutes les infractions spéciales prévues par la présente Convention ou par les règlements destinés à en assurer l'exécution » (article 21, alinéa 6). L'appel des décisions de ces juridictions peut être porté devant le Tribunal Mixte. Si le texte du Protocole n'indique pas expressément que ces organes juridictionnels ont pour mission d'apprécier la légalité du règlement conjoint, dont ils doivent assurer l'exécution, le rapprochement de cette situation avec celles du droit français et du droit anglais permet de concevoir ici le mécanisme de l'exception d'illégalité soulevée par la personne poursuivie.

On sait qu'en droit français les tribunaux répressifs de l'ordre judiciaire sont compétents pour apprécier par voie d'exception la légalité des règlements invoqués devant eux. Les exceptions soulevées par un particulier poursuivi devant un Tribunal du Premier Degré ou en appel devant le Tribunal Mixte pourraient s'inspirer

des principes très élaborés du contentieux administratif français : la compétence (par exemple la régularité des délégations du Haut-Commissaire au Commissaire-Résident ou l'absence de pouvoirs propres du Délégué dans la circonscription), les formes (double signature, publication), la conformité du règlement conjoint aux dispositions de la Convention ou aux principes généraux du droit, le respect de la mission de bonne administration de l'archipel sont autant de points que le tribunal pourra examiner. Si l'un de ces moyens emporte auprès du tribunal l'opinion que le règlement conjoint est vicié, par exemple pour incompétence, l'application de ce texte sera écartée dans l'espèce. Il s'agit donc d'un contrôle de la légalité par voie d'exception, qui a déjà été pratiqué par le Tribunal Mixte. Politis dès la publication de la Convention de 1906 avait prévu cette hypothèse en écrivant : « ...le tribunal aurait parfaitement le droit de se refuser à tenir compte d'un règlement qui violerait le texte ou l'esprit de la convention » (8).

Faut-il aller plus loin et reconnaître au Tribunal Mixte un pouvoir d'annulation des règlements conjoints irrégulièrement pris, le jugement ayant alors un effet au-delà des parties en présence ? C'est ce que propose le professeur O'Connell dans son étude. En droit anglais, en effet, le pouvoir de réglementation conjointe n'a pas un caractère souverain puisqu'il est lui-même fondé sur le Protocole, qui dans la hiérarchie des normes n'occupe pas de position prééminente :

« To the English lawyer, the Protocol is a piece of subordinate legislation, authorizing the issue of sub-delegated legislation, and the exercise of sub-delegated powers in his conception will always be strictly controlled by the *vires* doctrine. » (9)

De ce point de vue, on peut donc concevoir que l'autorité conjointe dans l'exercice de son pouvoir réglementaire soit soumise aux formes particulières de contrôle juridictionnel qu'organise le droit anglais (10). Ainsi un particulier atteint dans l'exercice d'une liberté publique ou supportant un dommage spécial du fait de l'action administrative aurait alors la possibilité de demander au Tribunal Mixte, juridiction supérieure, d'adresser à l'autorité conjointe une injonction (« injunction ») portant une interdiction ou, au contraire, l'obligation d'accomplir une opération positive. Il serait également possible, dans ce système, d'obtenir du Tribunal Mixte des

(8) Politis, *Le condominium franco-anglais*, p. 36.

(9) O'Connell, *The Condominium of the New-Hebrides*.

(10) The judicial control of public authorities in England and in Italy, a comparative study by Serio Galeotti, Londres, 1954.

jugements simplement déclaratoires sur la légalité d'une position soutenue par l'autorité conjointe, par exemple, dans un texte réglementaire.

Cette forme de contrôle inspirée du droit anglais diffère du système français de l'exception d'illégalité devant la juridiction répressive quant à son organisation et elle le dépasse évidemment quant à sa portée. En effet, si l'exception d'illégalité peut être soulevée devant la juridiction répressive du premier degré, les formes de contrôle juridictionnel que l'on vient d'esquisser sont toujours dans les conceptions anglaises, des prérogatives des cours supérieures, donc ici du Tribunal Mixte (« ...the joint Court is fundamentally a tribunal of review... ») (11). D'autre part, le contenu positif des injonctions adressées à l'autorité conjointe et le rôle du précédent en matière juridictionnelle donneraient au Tribunal Mixte des pouvoirs bien plus étendus, que dans le système de l'exception d'illégalité d'inspiration française, actuellement appliqué. Sans créer un contentieux objectif de la légalité des textes issus de l'autorité conjointe, on obtiendrait des décisions juridictionnelles qui, par delà les parties en présence, maintiendrait l'autorité conjointe dans les limites du droit, soit en refusant d'appliquer un texte répressif illégal (et jouerait ensuite la règle du précédent), soit encore en délivrant une injonction, soit enfin en déclarant irrégulière la position juridique de l'autorité conjointe. Il semble cependant difficile qu'on atteigne par ces trois procédés les mêmes effets qu'une annulation rétroactive.

Il reste cependant que le Protocole n'avait en aucune manière prévu de donner au Tribunal Mixte des prérogatives qui lui permettraient de contrôler et finalement d'annuler les règlements conjoints. Le professeur O'Connell, dans son étude, ne pense pas que l'absence de dispositions expresses sur ce point soit un obstacle. Le silence du Protocole ne priverait pas plus le tribunal Mixte de ce pouvoir que le silence de la Constitution des Etats-Unis n'empêche la Cour suprême de contrôler la constitutionnalité des lois. Cet argument par analogie n'est pas très convaincant, car si la Convention de 1906 puis le Protocole du 6 août 1914 ont donné aux Nouvelles-Hébrides leur statut, ces deux textes ne contiennent pas les normes suprêmes que renferment les constitutions écrites rigides. Un simple accord des deux puissances peut modifier le Protocole de 1914 et rendre sans objet un jugement annulant un règlement conjoint pour non conformité à la Convention. Les mêmes autorités (les deux gouvernements et leurs représentants locaux par

(11) O'Connell, *The Condominium of the New-Hebrides*.

délégation) détenant le pouvoir de modifier le statut de l'archipel et de prendre des règlements conjoints, la subordination de la règle conjointe aux normes contenues dans la Convention est assez formelle. Le Tribunal Mixte doit la faire respecter en écartant dans telle espèce l'application d'un règlement conjoint irrégulier, mais en l'absence de toute disposition expresse du Protocole à cet effet, il ne doit pas se voir attribuer un pouvoir général d'annulation des règlements conjoints ayant effet à l'égard de tous les habitants de l'archipel.

SECTION III

Publicité et sanction des règlements conjoints

1. — LA PUBLICITÉ DES RÈGLEMENTS CONJOINTS

L'organisation d'une autorité publique dans l'archipel a posé à plusieurs reprises, on l'a déjà vu, un problème de rapprochement des concepts et des mécanismes du droit français et du droit anglais. Sur certains points très généraux, les concepts sont assez proches, et des mécanismes communs peuvent facilement être mis en place. Il en est ainsi du principe selon lequel une réglementation de caractère général doit être portée à la connaissance du public avant d'être rendue obligatoire.

L'article 66 du Protocole du 6 août 1914 prévoit qu'un journal officiel rédigé en français et en anglais (12) publiera « par les soins des Commissaires-Résidents », tous les actes et documents concernant les services communs. En fait les règlements et les décisions conjointes concernant les services du condominium ne sont pas les seuls textes insérés et on y trouve l'ensemble des règlements conjoints. Publié sous la direction des Commissaires-Résidents, le *Journal Officiel* constitue un des services communs énumérés à l'article 4 du Protocole.

Les circonstances locales et les difficultés pratiques donnent à la publicité des règlements conjoints un aspect très théorique. L'impression du Journal doit être faite en Nouvelle-Calédonie et sa diffusion dans l'archipel est limitée par les difficultés des commu-

(12) Son titre est à la fois *Journal officiel du condominium* et *Condominium Gazette*.

nications. De longs délais doivent être prévus (13). Pour les habitants des îles qui ne lisent ni l'anglais, ni le français, la connaissance des règlements conjoints se borne à ce qui leur est expliqué par les Délégués au cours de leur tournée.

2. — SANCTION DES RÈGLEMENTS CONJOINTS

Les sanctions dont l'autorité administrative conjointe peut assortir les règlements sont énoncées à l'article 7 du Protocole du 7 août 1914. Cet article a été modifié par un échange de notes du 26 janvier 1959 (14) :

Selon ce texte, les Hauts-Commissaires pourront « ...sanctionner ces règlements par l'une ou plusieurs des sanctions suivantes :

- a) Emprisonnement n'excédant pas cinq ans ;
- b) Amende n'excédant pas 500 livres sterling ou son équivalent en francs au taux courant du change ;
- c) Confiscation des biens meubles (y compris les navires n'excédant pas 500 tonneaux de jauge) impliqués dans l'infraction commise ;
- d) Interdiction d'entrée ou de séjour dans certaines parties du territoire. »

On remarque que dans le texte de 1914 la privation de liberté qui pouvait accompagner la sanction du règlement conjoint ne devait pas excéder un mois, alors que maintenant l'emprisonnement peut durer jusqu'à cinq ans.

La sanction des règlements conjoints est mise en œuvre par les Tribunaux du Premier Degré et le Tribunal Mixte en appel. Ils sont chargés en effet de l'application de la réglementation qui touche l'ensemble des habitants de l'archipel.

En étudiant le domaine du pouvoir réglementaire conjoint, on a vu que les Hauts-Commissaires et les Commissaires-Résidents disposaient pour le maintien de l'ordre, la bonne administration de l'archipel et l'exécution de la Convention de la faculté d'intervenir par la voie de règles générales. Le libellé des articles du Protocole consacrés aux compétences des Tribunaux du Premier Degré et du Tribunal Mixte, pourrait laisser penser que ces juridictions ont une mission limitée à l'application d'une seule catégorie de ces règle-

(13) En cas d'urgence un « numéro spécial » est ronéoté par l'administration du condominium. Il présente l'aspect d'une circulaire.

(14) *Journal officiel de la République française*, n° 133 du 6 juin 1962, p. 5412.

ments ; en effet l'article 21 du Protocole du 6 août 1914, alinéa 6, donne compétence aux Tribunaux du Premier Degré « pour toutes les infractions spéciales prévues par la présente Convention ou par les règlements destinés à en assurer l'exécution ». En appel, selon l'article 21, alinéa 4, le Tribunal Mixte est compétent pour l'appel des jugements des Tribunaux du Premier Degré. Qu'en est-il alors de la sanction des règlements conjoints pris pour le maintien de l'ordre et la bonne administration de l'archipel ? Dans la pratique, les Tribunaux du Premier Degré ne se sont pas privés de les faire respecter en appliquant les sanctions prévues par les auteurs de ces règlements. Il semble que l'on soit en présence d'une maladresse des rédacteurs du Protocole qui permettrait à certains contrevenants de discuter la compétence de la juridiction devant laquelle ils seraient poursuivis.

Ces mêmes rédacteurs n'avaient pas prévu l'éventualité de circonstances exceptionnelles. Les événements du second conflit mondial obligèrent à aménager ce régime particulier du pouvoir réglementaire conjoint.

SECTION IV

Les règlements de défense

On connaît en France les régimes exceptionnels élaborés par la loi et la jurisprudence, qui apportent au principe de la légalité les correctifs rendus nécessaires par des circonstances exceptionnelles. Aux Nouvelles-Hébrides, la légalité connaît certains écarts dans l'administration locale, comme on le verra plus loin et ces situations exceptionnelles ne s'appuient que sur des faits. Un régime juridique particulier a cependant été élaboré au début de la seconde guerre mondiale pour élargir le domaine réglementaire conjoint.

Cette modification du Protocole résulte d'un échange de notes du 28 mai 1940 entre le Secrétaire d'Etat britannique aux Affaires étrangères et l'Ambassadeur français à Londres. Depuis cette date, les deux Hauts-Commissaires ont reçu le pouvoir de fixer conjointement une période d'insécurité pendant laquelle ils pourront intervenir dans un domaine élargi par voie de réglementation conjointe. Le terme employé dans l'échange de notes (« période d'insécurité ») laisse entendre qu'il peut s'agir d'autres circonstances que l'état de guerre : des troubles graves, une crise économique aiguë ou une catastrophe naturelle pourrait ouvrir une période d'insécurité.

Durant cette période, les Hauts-Commissaires pourront prendre des règlements dits de Défense qui par les buts énoncés dans l'échange de notes dépassent le domaine réglementaire conjoint ordinaire. En effet, durant la période d'insécurité, l'autorité conjointe est chargée de nouvelles missions : assurer la sécurité publique et la défense générale, maintenir les approvisionnements et les services essentiels à l'existence publique, pourvoir enfin au paiement des dommages aux personnes lésées par ces règlements. Il s'agit d'un domaine plus vaste que le maintien de l'ordre, la bonne administration et l'exécution de la Convention. Il était prévu que les Hauts-Commissaires pouvaient attacher à ces Règlements de Défense des sanctions plus lourdes que celles dont ils disposaient pour les autres textes conjoints. La modification en 1959 de l'article 7 du Protocole a enlevé à ces sanctions leur caractère exceptionnel.

Le régime de cette période d'insécurité est surtout caractérisé par ses limites très vagues et l'absence de moyens de contrôle : les mêmes organes, les Hauts-Commissaires, décident que l'archipel se trouve dans une période d'insécurité et prennent « tels règlements qu'ils jugeront nécessaires ou convenables » dans les buts ci-dessus énoncés. On peut supposer que le retour à des conditions de sécurité normales les obligent à revenir au droit commun, mais chaque Règlement de Défense n'est-il pas à lui seul l'acte déclaratif de la période d'insécurité ? Contre d'éventuels abus, on l'a vu, un particulier ne disposerait que du recours administratif et de l'exception d'illégalité.

Les Règlements de Défense pris pendant la période des hostilités ont surtout été des textes de réglementation économique : l'interdiction du commerce avec l'ennemi, la gestion des biens saisis, le contrôle des changes et des échanges commerciaux avec l'extérieur exprimaient le souci d'organiser en économie de guerre le territoire d'influence commune franco-britannique, à quelques centaines de kilomètres des opérations militaires.

L'autorité administrative conjointe est venue s'insérer dans le cadre d'institutions antérieures à la création du condominium. Sur un fondement conventionnel, elle s'est vue attribuer le pouvoir de prendre des règlements applicables à tous les habitants de l'archipel. Cette réglementation par son élaboration et les destinataires qu'elle vise est l'institution condominiale la plus spécifique, celle qui fait le plus abstraction des compétences nationales réservées. Les autres moyens d'action dont dispose l'autorité administrative conjointe, la force de police, les services publics et les moyens financiers sont parfois mêlés à l'exercice des compétences nationales réservées.

CHAPITRE III

LA FORCE DE POLICE

En retraçant brièvement les étapes de la création du condominium, nous avons vu que la première ébauche d'une autorité publique dans l'archipel avait été la Commission Navale Mixte instituée par la Convention de 1887. La Convention de 1906 et le Protocole de 1914 ont conservé cette institution. L'article 6 du Protocole du 6 août 1914, toujours en vigueur, prévoit que la Commission Navale Mixte continuera de coopérer au maintien de l'ordre dans l'archipel, mais sans exercer aucun pouvoir judiciaire. Toujours selon les principes qui la fondaient en 1887, son action est concertée en principe, seule l'urgence pouvant justifier une intervention nationale séparée. Cependant elle ne peut plus intervenir de sa propre initiative et n'agit que sur réquisition concertée des deux Hauts-Commissaires ou des deux Commissaires-Résidents. Par ailleurs, les dispositions de la Convention du 26 novembre 1887 et celles de la Déclaration du 26 janvier 1888 les complétant, continuent à s'appliquer dans la mesure où elles ne contredisent pas les règles contenues dans le Protocole de 1914 (1).

L'installation de l'autorité administrative conjointe dans l'archipel a fait perdre beaucoup d'intérêt à ces dispositions. La survivance, sur le papier seulement, de la Commission Navale Mixte contribue à donner au Protocole un aspect suranné. L'institution aux côtés de l'autorité administrative conjointe de la force de police a remplacé l'intervention des navires de guerre. Les caractères originaux de cette force de police apparaissent à la fois dans son organisation et dans son fonctionnement.

(1) Article 6, alinéa 3 du Protocole du 6 août 1914.

SECTION I

L'organisation de la force de police

La force de police dont dispose l'autorité administrative conjointe est organisée par le Protocole du 6 août 1914 et le Règlement conjoint n° 4 de 1923. Ces textes indiquent qu'à l'inverse du pouvoir réglementaire conjoint, la force de police moyen d'action de l'autorité administrative conjointe est en principe divisée en deux parties, soumises à l'autorité des deux Commissaires-Résidents. La réunion des deux corps est en effet exceptionnelle.

1. — LA DIVISION DE LA FORCE DE POLICE

La première organisation répressive qu'ait connu l'archipel des Nouvelles-Hébrides était la Commission Navale Mixte dont l'action était en principe concertée et en cas d'urgence seulement, unilatérale. Au contraire la force de police, prévue déjà par la Convention de 1906 est en principe divisée en deux corps et ne se réunit dans l'action que dans des cas exceptionnels :

« La force de police sera divisée en deux corps ayant l'un et l'autre un effectif égal. Chacun des deux corps sera placé sous les ordres de l'un des deux Commissaires-Résidents... » (2)

La force de police aux Nouvelles-Hébrides a pris le nom de milice. Dans la pratique, on parle même de « la milice française » et de « la milice britannique », en dépit du fait qu'il s'agit de l'un des moyens d'action de l'autorité administrative conjointe et que les miliciens sont recrutés parmi les mélanésiens de statut autochtone. Soumis en principe à l'autorité d'un seul des deux Commissaires-Résidents, les miliciens des deux corps sont recrutés séparément, soit parmi les mélanésiens de langue française, soit parmi les autochtones formés dans les établissements d'enseignement britanniques. Leurs carrières sont distinctes et leur nombre varie des deux côtés, en dépit du Protocole. Les instructions concertées, adressées aux deux Hauts-Commissaires en 1907 n'ont pas été respectées sur ce point. Elles prévoyaient en effet que les miliciens,

(2) Article 2, alinéa 5 du Protocole du 6 août 1914.

« recrutés parmi les hommes de la même race », auraient dû rester en contact permanent et habiter côte à côte dans la même caserne.

Les deux corps de la milice sont répartis sur l'ensemble de l'archipel et sont en pratique à la disposition des Délégués dans les circonscriptions. Dans la presque totalité des cas, les miliciens ne sont pas en poste dans les îles d'où ils sont originaires.

L'encadrement européen de la force de police accentue le contraste et la division des deux corps de la force de police. Du côté français, des gendarmes intégrés par arrêté conjoint des Commissaires-Résidents dans la force de police dirigent les miliciens. Comme beaucoup d'organes de l'autorité administrative conjointe, ils exercent également des compétences dans l'ordre national : police judiciaire à l'égard des ressortissants français ou application des lois sur le recrutement. Ces agents de la force publique, militaires par leur statut, exercent ici des attributions civiles, parfois administratives (contact par exemple avec les communautés autochtones des îles) auxquelles ils ont d'ailleurs été formés par leur carrière. Du côté britannique, des fonctionnaires de la police d'outre-mer encadrent les miliciens. Ils sont moins nombreux que les gendarmes, par suite du chiffre moins élevé des ressortissants britanniques. Il semble cependant qu'ils bénéficient en moyenne d'un rang plus élevé dans la hiérarchie des grades britanniques.

2. — LA FORCE DE POLICE, SERVICE COMMUN PAR EXCEPTION

Le libellé de l'article 2 du Protocole du 6 août 1914 et la pratique font apparaître que l'emploi concerté des deux corps de la force de police est exceptionnel.

« Lorsqu'il sera nécessaire d'employer en commun tout ou partie des deux corps, les Hauts-Commissaires ou les Commissaires-Résidents en exerceront conjointement la direction. » (3)

D'autre part, la liste des services publics communs soumis à l'autorité conjointe des deux Hauts-Commissaires ou des deux Commissaires-Résidents énumérés par l'article 4 du Protocole n'inscrit la force de police parmi les services condominaux que lorsque les deux corps agiront conjointement.

Les cas où la force de police constitue un service commun relèvent donc de son fonctionnement. Par son organisation, ce moyen d'action de l'autorité administrative conjointe est essentiellement divisé.

(3) Article 2, alinéa 6 du Protocole du 6 août 1914.

SECTION II

Le fonctionnement de la force de police et ses attributions

La complexité du statut de l'archipel, les divers statuts de ses habitants et les divisions correspondantes de l'organisation judiciaire se reflètent sur la multiplicité des attributions de la force de police. On peut distinguer certaines attributions exercées conjointement et d'autres qui ressortent des compétences nationales réservées.

Une règle commune, expressément énoncée par le Protocole (article 2 alinéa 5) mais qui de toute manière aurait dû s'appliquer, est que, en aucun cas, les Commissaires-Résidents ne pourront disposer de la force de police contrairement aux règles tracées par le Protocole.

1. — LES ATTRIBUTIONS CONJOINTES DE LA FORCE DE POLICE

Dans les cas où ils interviennent conjointement, les deux corps de la force de police sont soumis à l'autorité réunie des deux Commissaires-Résidents. Il en est ainsi, d'une manière générale pour le maintien de l'ordre et l'exécution des règlements conjoints. L'utilisation unilatérale d'une section de l'une des deux milices en un point donné de l'archipel devrait de toute manière recevoir l'approbation des deux Commissaires-Résidents. En pratique les opérations conjointes de police sont relativement rares et concernent uniquement les rapports de l'autorité conjointe avec les personnes de statut indigène. La conduite des opérations sur le terrain dépend de l'autorité de police, à direction française ou à direction britannique, qui a été prévenue en premier lieu.

De plus l'exécution forcée de certains jugements du Tribunal Mixte pourrait justifier l'intervention conjointe des deux corps de la force de police, lorsque le Protocole (article 19, alinéa 2) prévoit que les deux Hauts-Commissaires ou les deux Commissaires-Résidents procéderont conjointement à l'exécution de ces jugements. Il en sera ainsi pour les jugements intervenus dans les litiges entre ressortissants de l'une et de l'autre puissance et pour les litiges où les personnes de statut indigène sont en cause avec des personnes

qui n'ont pas un statut indigène, de même que pour les jugements intervenus après une infraction aux règlements conjoints ou aux règles spéciales posées par le Protocole.

2. — LES ATTRIBUTIONS DISTINCTES DES DEUX CORPS DE LA FORCE DE POLICE

Les modalités d'organisation de la force de police et la mission qui lui est impartie expliquent que les deux corps qui la composent puissent parfois intervenir séparément. Mise à la disposition des Hauts-Commissaires ou des Commissaires-Résidents elle doit en effet assurer d'une manière efficace la protection des personnes et des biens. Ainsi l'action de la force de police est distincte quand elle intervient dans le domaine réservé des compétences nationales. Soumis, par exemple, à la loi pénale française sur le territoire du condominium, un ressortissant français fera éventuellement l'objet de recherches de la police judiciaire française. Plusieurs gendarmes qui encadrent le corps à direction française de la milice sont des officiers de police judiciaire. Mais l'application de la loi pénale française explique que dans ce cas, aux côtés des gendarmes français, les miliciens ne disposent pas d'un pouvoir de police judiciaire et ne peuvent prêter main-forte dans une enquête que lorsque l'ordre public se trouve troublé.

En pratique, les deux corps de la force de police agissent parfois séparément même dans le domaine qui leur est commun, par exemple le maintien de l'ordre ou l'enquête pénale parmi les autochtones. L'usage fait que la première des deux autorités saisies prend en charge la totalité de l'intervention et on évite par là les complications d'une opération conjointe. Si l'affaire doit se terminer devant la juridiction répressive indigène, le Tribunal sera présidé par le Délégué de la même nationalité que l'autorité de police qui a dirigé l'enquête. La pratique est donc venue accentuer le caractère divisé de l'action de la force de police.

On imagine aisément les problèmes qui peuvent surgir d'un système aussi complexe : quelle force de police, par exemple, devra intervenir à l'égard d'une infraction dont les co-auteurs ou les complices sont des ressortissants des deux puissances ? La procédure à suivre devra concilier les exigences contradictoires : d'une part respecter le principe de la compétence personnelle (4), d'autre part

(4) Le ressortissant français ne devant être l'objet de l'enquête que de la police judiciaire française.

unifier les recherches et procéder à une enquête sur l'ensemble des faits qui ont concouru à l'infraction, sans égard pour la nationalité des personnes en cause.

Dans le domaine de l'action commune, la force de police divisée en deux corps fonctionne sous le régime de la concurrence. Dans les domaines nationaux réservés, son intervention est compliquée par le statut particulier de l'archipel. A la dualité de la force de police, prévue par le Protocole, convient-il de substituer l'unité d'une force de police commune mise à la disposition de l'autorité administrative conjointe ? Cette réforme supposerait d'autres changements dans le statut de l'archipel. Il est possible sans doute d'entraîner des membres du personnel de police des deux nationalités à appliquer des méthodes communes, mais tant que les lois pénales nationales s'appliqueront aux ressortissants des deux puissances, tant que ces ressortissants seront justiciables des tribunaux nationaux appartenant à des ordres distincts, les deux parties distinctes de la force de police devront se spécialiser et suivre des procédures distinctes pour réunir selon des méthodes particulières les éléments d'infractions définies en des termes différents. On sait d'ailleurs que le rôle de la police britannique en matière pénale ne correspond pas à celui de la police judiciaire française. La force de police, comme moyen d'action de l'autorité administrative conjointe reflète donc l'ambiguïté du statut condominial des Nouvelles-Hébrides qui réserve aux puissances signataires l'exercice de certaines compétences jusque sur le territoire d'influence commune.

CHAPITRE IV

LES SERVICES PUBLICS ET LES AUTRES MOYENS D'ACTION DE L'ADMINISTRATION CONJOINTE

La mission de l'autorité administrative conjointe n'est pas seulement de maintenir l'ordre à l'aide de la force de police et d'assurer la sécurité publique. La bonne administration de l'archipel implique l'organisation de services publics. Certains sont les prolongements de l'autorité que chaque puissance signataire s'est réservée sur ses ressortissants. Ils sont appelés « services nationaux ». D'autres, prévus par le Protocole fonctionnent au bénéfice de l'ensemble des habitants de l'archipel, indépendamment de leur nationalité ou de leur statut indigène. Ce sont les services publics communs, placés sous la direction de l'autorité administrative conjointe. La coexistence des services publics nationaux et des services publics communs et le régime particulier de ces derniers contribuent à donner à l'administration des Nouvelles-Hébrides son aspect original.

SECTION I

Services publics communs et services publics nationaux

1. — LA COEXISTENCE DES SERVICES PUBLICS COMMUNS ET DES SERVICES PUBLICS NATIONAUX

Dans l'introduction de cette étude, nous avons vu que la définition à laquelle aboutissait la théorie du condominium ne correspondait pas exactement au régime que l'histoire a dessiné aux Nouvelles-Hébrides. L'existence des services publics nationaux qui

altèrent la pureté théorique du condominium résulte de la compétence de chacune des deux puissances sur ses ressortissants, avant même la création du condominium. En 1906, innovant par rapport au régime répressif conjoint de la Commission Navale Mixte, la France et la Grande-Bretagne prévoient en plus l'institution d'un certain nombre de services communs (1). Les services nationaux sont donc fondés sur des compétences d'ordre national, tandis que les services communs sont créés par la Convention de 1906. De même l'autorité qui les dirige est nationale dans le premier cas et conjointe dans le second.

La prise en charge des tâches d'intérêt général varie donc aux Nouvelles-Hébrides selon les cas particuliers. Le système de la personnalité des lois antérieur à 1906, la création des services communs prévus par la Convention de 1906, les problèmes techniques apparus par la suite et la concurrence des deux nations en milieu autochtone ont abouti à la répartition suivante : les deux puissances ont séparément la charge chacune d'un service judiciaire, d'un service d'administration générale, d'un service de santé et d'un service de l'enseignement. Elles ont mis sur pied également des services spécialisés dans le conseil aux coopératives et aux sociétés indigènes et l'information.

L'énoncé de ces divers domaines d'activité montre que seuls le service judiciaire et celui de l'état-civil ne sont ouverts qu'aux ressortissants de la puissance qui les dirige. La liste des attributions ne correspond d'ailleurs pas des deux côtés puisque la Résidence britannique comporte un service géologique et que la Résidence de France entretient un service de l'aéronautique civile.

Les services communs créés par le Protocole ou par une décision conjointe postérieure ont un aspect généralement plus technique. Outre un service judiciaire commun qui comprend le Tribunal Mixte, les Tribunaux du Premier Degré, les Tribunaux indigènes, l'avocat des indigènes et les prisons indigènes, on trouve à côté d'un service de l'ordonnancement et du personnel, des services dans les domaines techniques suivants : l'agriculture et l'élevage, la conservation foncière, les douanes et le trésor, la météorologie, les mines, les postes et télécommunications, les radiocommunications, la topographie, les travaux publics. Par exception, dans le cas d'opérations conjointes, la force de police et le service de santé, constituent des services communs.

Ce sont d'ailleurs les modalités de leur organisation (création, direction, ressources) qui différencient ces deux catégories de ser-

(1) Article 4, alinéa 1 du Protocole.

vices, plus que le statut des usagers auxquels ils s'adressent. Certes, l'état-civil français tenu par les Délégués, n'est ouvert qu'aux ressortissants français, de même que le service judiciaire doit respecter des règles strictes de compétences. Mais les principaux services nationaux, du côté français comme du côté britannique, à savoir l'enseignement et la santé publique sont largement ouverts aux autochtones. Ils fonctionnent côte à côte sous le régime de la concurrence ouverte et il n'est pas rare de voir des enfants britanniques suivre les cours des écoles françaises.

Par service national, il faut donc entendre un service dont une seule des deux puissances a la responsabilité quant à son organisation et son fonctionnement. La diversité du statut des usagers n'affecte pas le caractère national de ce service. Ces services fonctionnent donc selon les règles auxquelles obéissent des services analogues sur le territoire métropolitain. La jurisprudence administrative française a eu déjà l'occasion d'illustrer ce principe : le litige individuel relatif aux droits et aux obligations des fonctionnaires des services français relèvent de la juridiction administrative française. En effet par leur accord du 6 août 1914, la France et la Grande-Bretagne ont conservé leurs souverainetés à l'égard de leurs nationaux et les services créés par le gouvernement français ne sont donc pas considérés par le Conseil d'Etat comme relevant de la communauté internationale qui constitue le condominium, sinon il se serait déclaré incompétent. Ces services placés sous son autorité sont soumis à la législation française (2).

Si par leur régime, les services dits nationaux se rapprochent du droit commun, celui des services communs retient plus l'attention.

2. — ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES SERVICES COMMUNS

L'institution de services communs est dominée dans le texte du Protocole et dans la pratique administrative par le souci d'assurer la neutralité de l'action de l'autorité administrative conjointe. Cette préoccupation apparaît à la fois dans les modalités de la création et de l'organisation des services publics condominiaux. On la retrouve également dans leur fonctionnement.

(2) Conseil d'Etat, 1^{er} juillet 1938, Jabin Dudognon (Dalloz, 1939, III, 9, note Lampué, et Sirey, 1939, III, 41, note Rousseau). Le sens de cet arrêt a été confirmé en 1949 : C.E., 1^{er} avril 1949.

A) *La création des services publics communs*

La Convention de 1906 avait prévu une liste de services communs, qui fut élargie par le Protocole de 1914. Derrière l'énoncé juridique de ces domaines d'intervention de l'autorité administrative conjointe, on devine l'état d'un pays où les principaux soucis sont d'assurer les communications (les travaux publics comprenant les ports et les rades) et de faciliter la colonisation (justice indigène, conservation foncière, etc.).

Cependant, de 1906 à 1914 de nouveaux problèmes étaient apparus et le texte du Protocole prévoit une modalité de création de services publics conjoints relativement plus souple. Une décision conjointe des Hauts-Commissaires ou des Commissaires-Résidents suffira désormais. C'est ainsi qu'ont été créés les divers services techniques déjà signalés.

B) *L'organisation des services publics communs*

L'application du principe de neutralité dans l'organisation des services communs se heurte à des nécessités pratiques et des impératifs techniques : s'il est possible de faire reposer l'autorité administrative générale sur deux Commissaires-Résidents à la fois, dans tel domaine technique particulier, il apparaît difficile de confier la direction du service à deux spécialistes agissant conjointement. On imagine mal un service des Travaux publics du condominium dirigé à la fois par un ingénieur anglais et un ingénieur français. Le système condominial a cependant tenté de concilier le principe de neutralité et les nécessités pratiques de spécialisation des tâches. Cet aménagement résulte de deux règles, l'une inscrite dans le Protocole, l'autre née de la pratique.

En premier lieu, « les services communs seront organisés et dirigés conjointement par les Hauts-Commissaires et les Commissaires-Résidents » (3). Ensemble les deux Hauts-Commissaires ou les deux Commissaires-Résidents par délégation peuvent créer, aménager, modifier les services communs. Par des instructions conjointes aux chefs de services, ils en assurent la direction. Les divers services communs sont donc placés sous le contrôle de l'autorité conjointe, indépendamment de la nationalité des agents. De même les agents de ces services répondent devant les deux Commissaires-Résidents à la fois, de la gestion du service.

(3) Article 4, alinéa 2 du Protocole du 6 août 1914.

D'autre part, on a pensé assurer dans la pratique la neutralité de la gestion des services communs en veillant à ce que chaque chef de service soit doublé d'un adjoint relevant de l'autre puissance. Ainsi le chef du service des Travaux publics, ressortissant français se voit affecter un adjoint britannique et la même règle produit l'effet inverse à l'intérieur du service des Radiocommunications. Ce palliatif a un effet assez limité. Il existe tout d'abord des services où l'alternance de nationalité du chef de service et de son adjoint n'est pas respectée. De plus, depuis une quinzaine d'années environ, la nationalité des chefs de service n'a pas varié. Il en résulte dans l'esprit des usagers, sinon dans la pratique administrative, que certains services seraient français tandis que d'autres seraient britanniques.

La répartition des directions est actuellement la suivante : les services à direction française sont le Personnel et l'Ordonnancement, les Travaux publics, l'Agriculture et l'Elevage, les Mines, la Conservation foncière, le service Topographique et le service de Santé, service commun pour certaines tâches seulement (fonctionnement des dispensaires dans les îles et hygiène rurale). Les services à direction britannique sont le Trésor et les Douanes, les Postes et Télécommunications, les Radiocommunications et la Météorologie. L'importance technique de ces derniers services explique que les chefs de service britanniques soient moins nombreux que leurs collègues français.

Les textes d'organisation des services condominiaux indiquent clairement que l'autorité administrative conjointe en les créant a entendu leur conserver le caractère de services communs. Il est intéressant cependant de rappeler que les Instructions concertées de 1907 aux deux Hauts-Commissaires prévoient la possibilité d'une répartition des tâches, non plus seulement sur le plan technique, mais selon des modalités juridiques : « Une solution qui a été adoptée dans d'autres pays soumis à un régime de condominium, consisterait à procéder par voie de délégations mutuelles : l'un des Hauts-Commissaires organiserait plus particulièrement certains services, et son collègue les autres ; toutes les fois qu'il existerait déjà dans l'un ou l'autre des groupements des rudiments d'organisation, ils devront être utilisés et étendus plutôt que de recourir à des créations nouvelles » (4).

En dépit de cette proposition, trop ancienne pour être appliquée aux problèmes actuels du condominium, il semble que la réorganisation des services communs devrait, se faire plus dans le sens de

(4) Politis, *Le condominium franco-anglais*, p. 130.

la coordination par l'autorité administrative conjointe, que dans le sens d'une spécialisation des tâches sous la responsabilité séparée de l'une des deux puissances. La définition juridique du condominium comme communauté internationale partielle, le domaine sans cesse élargi de l'activité commune, le nombre grandissant des autochtones dans la fonction publique condominiale invitent de plus en plus à faire abstraction des considérations nationales.

C) Le fonctionnement des services communs

En droit administratif français, le régime des services publics a été élaboré pour une grande part, on le sait, par la jurisprudence. Le fonctionnement des services publics conjoints aux Nouvelles-Hébrides n'est pas soumis à la censure d'une juridiction. L'absence de personnalité morale reconnue au condominium réduit beaucoup la possibilité d'un contentieux qui viendrait dessiner les contours d'un régime original.

Dans la pratique, les fonctionnaires à la tête des divers services condominiaux tendent à appliquer les principes qui régissent les services publics de leur nationalité. Ce phénomène est d'autant plus sensible que certains agents et chefs de service du condominium appartiennent soit à la fonction publique française, soit à la carrière des fonctionnaires britanniques et ne sont affectés aux services communs que par détachement. On remarque aussi qu'en dépit du principe de l'autorité conjointe des Commissaires-Résidents sur les services communs, les agents des services condominiaux sollicitent des instructions de préférence du Commissaire-Résident de leur nationalité.

A l'égard des usagers des services publics, les règles de fonctionnement sont très souples, compte tenu des circonstances locales. Le nombre réduit des entreprises industrielles privées et leur dimension modeste font que les particuliers peuvent, moyennant rémunération, recourir aux services techniques du condominium pour des tâches qu'un service public en droit français ne pourrait accomplir au profit d'une personne privée.

L'organisation particulière des services conjoints, le peu d'empressement des deux puissances après la création du condominium à les développer et leur spécialisation dans des domaines techniques n'ont pas favorisé le développement de l'infrastructure économique de l'archipel.

Pour faire fonctionner ces services communs, l'autorité administrative aux Nouvelles-Hébrides dispose de certains moyens que l'on doit brièvement analyser.

SECTION II

Les moyens d'action de l'autorité administrative conjointe

Pour remplir la mission qui lui est impartie par l'accord des deux puissances signataires, l'autorité administrative conjointe dispose de trois catégories de moyens : elle peut prendre des actes, recruter des agents et utiliser des biens. Les développements qui vont suivre devraient donc esquisser les éléments d'un droit administratif condominial.

1. — LES ACTES DE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE CONJOINTE

On a déjà étudié diverses modalités du pouvoir réglementaire conjoint, son fondement international, son domaine limité, la publicité et la sanction qui l'accompagnent. On a relevé également que le Protocole prévoyait parfois l'intervention des Commissaires-Résidents par la voie d'arrêtés. Il reste donc à étudier, au point de vue formel comment se distinguent les différents actes de l'autorité administrative conjointe. Le procédé contractuel devra également être signalé.

A) *Les actes unilatéraux*

Par leur origine, les actes de l'autorité administrative conjointe ne peuvent être unilatéraux puisqu'ils résultent de deux décisions réunies des deux Hauts-Commissaires ou des deux Commissaires-Résidents. Si l'on emploie ici l'adjectif « unilatéral », c'est pour distinguer ce procédé d'intervention de l'administration condominiale des actes bilatéraux résultant des opérations contractuelles. Le principe conjoint de l'administration aux Nouvelles-Hébrides permet exceptionnellement l'acte isolé de l'un des deux gouvernements, mais ce n'est pas cette sorte d'acte qui est en cause ici. Par sa destination, par les obligations, parfois sans contrepartie immédiate qu'il impose aux habitants de l'archipel, l'acte conjoint peut être qualifié d'unilatéral.

a) *Une classification formelle*

La classification des actes unilatéraux pris par l'autorité administrative conjointe résulte de l'Instruction conjointe n° 2 de 1956. L'autorité condominiale n'étant pas décentralisée, cette classification ne dépend pas de l'autorité qui prend l'acte, mais de la forme que cet acte emprunte. L'Instruction conjointe n° 2 de 1956 établit parmi les actes pris par une même autorité une hiérarchie des textes.

Au sommet de cette hiérarchie formelle, se trouvent les *règlements conjoints* (*Joint Regulations*), « textes présentant un caractère d'application générale et permanente ». Les rédacteurs de l'Instruction conjointe ont cru bon de rappeler que l'application générale ne signifie pas nécessairement l'application uniforme à toute la population de l'archipel mais parfois une application impersonnelle à certaines catégories d'individus. La nuance de la distinction des actes réglementaires à portée générale et de ceux qui ont une portée individuelle est familière au juriste français. Comme dans beaucoup de textes conjoints, il a cependant paru préférable de rappeler la définition.

Les arrêtés conjoints (*Joint Rules*), sont des textes pris en vertu et en exécution des règlements conjoints. Ils conservent le caractère de règle de portée générale. Ils sont susceptibles, prévoit l'Instruction conjointe, de modifications plus fréquentes que les règlements conjoints.

Par leur portée limitée, en ne visant qu'une personne, ou une catégorie de personnes énumérées, les *décisions conjointes* (*Joint Decisions*) se distinguent des règlements et des arrêtés conjoints. Elles peuvent être fondées soit sur l'exécution d'un règlement ou d'un arrêté conjoint, soit directement prises en exécution du Protocole.

Les mesures d'ordre intérieures à l'autorité administrative conjointe s'expriment par les *Instructions conjointes* (*Joint standing Orders*). Elles affectent la marche des services conjoints et non le public en principe.

b) *Les effets de la classification formelle des actes unilatéraux de l'autorité administrative conjointe*

Les effets de droit de cette classification se discutent par comparaison avec le Protocole d'une part et avec les principes du droit français et du droit anglais d'autre part.

Dans son étude sur l'administration conjointe, le professeur O'Connell soulève le problème de la compatibilité de la définition du règlement conjoint donnée dans l'instruction précitée avec les dispositions du Protocole (5). Il compare le texte de l'article 7 du Protocole (les règlements locaux seront applicables à tous les habitants de l'Archipel « sans aucune exception ») et la portée que l'Instruction conjointe n° 2 de 1956 donne aux règlements conjoints (ils sont d'application générale, mais par là, « il faut entendre non pas nécessairement une application uniforme à la population du groupe mais aussi une application impersonnelle à certaines catégories d'individus »).

Il ne semble pas pourtant qu'il y ait une contradiction : l'égalité des habitants de l'archipel devant la réglementation conjointe, la généralité des textes réglementaires ne fait pas obstacle à ce que tel règlement conjoint ne vise qu'une certaine catégorie d'habitants de l'archipel, à condition qu'il définisse ces personnes indépendamment de leur nationalité ou de leur statut indigène. C'est selon nous, le sens de la prescription de l'article 7 du Protocole. Tous les habitants de l'archipel peuvent se voir appliquer la réglementation conjointe, mais la différence des conditions objectives dans lesquelles ils se trouvent fait que certains, non par suite de l'intention de l'autorité administrative conjointe, mais par des circonstances objectives sortent du champ d'application de tel règlement conjoint. Si un règlement conjoint vient aménager un régime particulier pour la vente des boissons alcoolisées dans les zones urbaines de Port-Vila et de Santo, il ne perd pas son caractère général et impersonnel, puisque tout habitant de l'archipel demeurant ou pénétrant dans ces zones y est soumis. Les règlements conjoints ne visant que les personnes de statut indigène (le Code pénal indigène par exemple) doivent être fondés sur des dispositions spéciales du Protocole faisant exception au principe énoncé dans l'article 7 de l'égalité devant la réglementation conjointe.

La classification des actes de l'autorité administrative conjointe doit également être appréciée au regard des principes du droit français et du droit anglais. Le point de vue du droit administratif français considère plutôt la compétence dont dispose l'auteur de l'acte, tandis que le point de vue du droit anglais s'attache à la forme que prend cet acte. L'autorité administrative française, tant qu'elle ne sort pas du domaine de sa compétence, ne commettrait qu'une irrégularité formelle en utilisant le procédé réglementaire sous la forme d'arrêté au lieu du règlement. Pour le juriste britannique au contraire, en se donnant la faculté de prendre des arrêtés en exécution

(5) O'Connell, *The Condominium of the New-Hebrides*.

des règlements conjoints, les Commissaires-Résidents ont limité le domaine de ces arrêtés d'exécution à ce qu'aura prévu le règlement conjoint en question. Le contenu juridique qu'un Commissaire-Résident français peut proposer pour sa part dans un arrêté conjoint correspond au domaine réglementaire conjoint prévu par le Protocole. Son collègue, le Commissaire-Résident britannique devra se limiter au contraire, selon le professeur O'Connell, aux domaines définis par le règlement conjoint à exécuter. En effet, en droit britannique la hiérarchie formelle des actes que nous avons décrite a également une portée sur la régularité de leur contenu.

Il est intéressant de noter que le professeur O'Connell analyse cette décomposition du pouvoir réglementaire, du règlement conjoint à l'arrêté conjoint pris en exécution, comme une délégation de compétence. On remarque alors que ce système violerait le principe, admis également en droit français qu'une autorité qui dispose d'une compétence déléguée ne peut en disposer par voie de délégation.

Il importe donc pour élaborer un régime cohérent de l'acte administratif conjoint de ne pas considérer seulement les principes posés par les deux systèmes de droit français et britannique. Il est inévitable qu'ils ne puissent pas toujours coïncider. Sans doute le régime des actes mis en place par l'Instruction conjointe n° 2 de 1956 semble aux yeux du juriste français n'impliquer qu'une classification formelle des textes, sans doute ce même texte s'analyse en une subdélégation irrégulière au point de vue du droit anglais. Il reste cependant que pour l'ensemble des habitants des Nouvelles-Hébrides, sauf le cas de l'application des lois nationales aux ressortissants des deux puissances, il n'y a pas de législation au sens d'un ensemble de normes pris par un organe élevé et doté de ce fait d'une relative stabilité. Le respect du système prévu par l'instruction conjointe précitée, la supériorité du contenu du règlement conjoint sur les arrêtés d'exécution donnerait à ce système normatif un premier élément d'organisation et de stabilité, profitable aux particuliers.

Ainsi, comme il est prévu d'ailleurs dans le texte, un règlement ne devrait être abrogé ou modifié que par un autre règlement. Cependant une décision qui se fonderait directement sur les dispositions du Protocole serait autonome par rapport à la réglementation en vigueur et pourrait même en écarter l'application dans tel cas particulier. Au contraire un arrêté ou une décision prise en application d'un règlement conjoint ne devrait pas en contredire l'exécution, par exemple en le modifiant sur certains points, en dépit du fait qu'il émane pareillement de la même autorité administrative conjointe.

B) *Les contrats passés par l'autorité administrative conjointe*

A la différence des actes réglementaires dont l'existence est prévue par le Protocole, les contrats passés par l'administration conjointe ne font l'objet d'aucune disposition dans les textes des accords conclus entre la France et la Grande-Bretagne. Ces mêmes textes font cependant obligation aux gouvernements de ces deux puissances d'établir conjointement dans l'archipel un certain nombre de services publics. La bonne marche de ces services implique le recours au procédé contractuel.

En étudiant la notion de condominium, on a déjà vu que la personnalité morale lui était refusée. Cette absence de personnalité morale posera des problèmes plus importants encore à propos des biens du condominium. Mais à propos des contrats passés par l'autorité administrative conjointe, on remarque que la double signature des deux Commissaires-Résidents masque mal l'absence d'une entité dotée de la personnalité juridique, et qui pourrait être titulaire de droits et d'obligations.

Les marchés conclus par l'administration conjointe font l'objet du chapitre XXIV de l'Instruction conjointe n° 4 de 1957. L'essentiel de ces dispositions porte sur la création d'une Commission des appels d'offres, présidée conjointement par deux représentants des Commissaires-Résidents. Ce n'est que lorsque la dépense est inférieure à un certain seuil, que le Chef du Service des Travaux publics est habilité à lancer directement des appels d'offres et à traiter de gré à gré. L'obligation de cautionnement pour les marchés de travaux, la procédure secrète par enveloppe, les prérogatives de l'administration conjointe dans l'exécution du contrat rappellent assez le droit administratif français. On remarque cependant dans la procédure de désignation de l'adjudicataire, que la Commission n'est pas tenue de désigner celui qui aura proposé le plus bas prix et que les Commissaires-Résidents ne peuvent après la délibération de la Commission qu'approuver son choix ou demander une nouvelle délibération, parfois un nouvel appel d'offres. On note également que toute modification d'un marché doit être fondée sur le marché lui-même ou recevoir l'accord écrit de l'adjudicataire.

2. — LES AGENTS DE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE CONJOINTE

Pour faire fonctionner les services publics communs, dont on a déjà étudié l'organisation, l'autorité administrative conjointe re-

crute des agents (6). Ils sont souvent appelés dans la pratique « fonctionnaires du condominium ». En résumant les différents aspects de leur carrière, on relèvera en effet une tendance à organiser un véritable statut des agents du condominium indépendamment de leurs lois nationales. En dépit de son objet très général, ce statut est organisé par une Instruction conjointe (n° 1 de 1965), prise, il est vrai sur le fondement d'un Règlement conjoint de la même année.

A) *Le recrutement*

Les agents sont recrutés conjointement par les deux Commissaires-Résidents, soit sur une base permanente (décision conjointe) soit par le procédé contractuel. Il existe donc des agents statutaires et des agents contractuels.

Une Commission de recrutement, où siègent deux fonctionnaires des deux Résidences, le chef du service du Personnel du condominium, le chef du service intéressé et un fonctionnaire néo-hébridais nommé par les Commissaires-Résidents fait des recommandations aux Commissaires-Résidents sur les nominations aux postes vacants. Elle peut proposer un examen interne ou un recrutement extérieur au service. Le recrutement extérieur, qui doit bénéficier d'une large publicité peut prévoir un concours, mais ce procédé en pratique est exceptionnel. Les conditions requises du candidat sont en général assez souples quant à la culture générale, aux qualifications techniques et aux diplômes, si on les compare à celles exigées pour des emplois équivalents dans le territoire voisin de la Nouvelle-Calédonie.

Depuis 1965, il faut être ressortissant français ou britannique, ou bien de statut indigène pour pouvoir postuler un emploi permanent dans l'administration conjointe. Les agents contractuels ne sont pas soumis à cette condition.

Tout agent nommé à un poste permanent doit normalement subir une période probatoire d'un an, avant d'être nommé définitivement.

B) *L'avancement*

Si dans l'administration française, le grade est le titre qui confère à ses bénéficiaires vocation à occuper l'un des emplois qui

(6) 240 au total au début de l'année 1968. Ce chiffre comprend 8 fonctionnaires français détachés, 5 fonctionnaires britanniques détachés et 93 autochtones employés dans des fonctions subalternes.

leur sont réservés, dans l'administration conjointe, il est l'indice fonctionnel de tel emploi dans la hiérarchie des emplois. En d'autres termes, dans les services communs, c'est l'emploi qui a le grade et non l'agent. Ce système où la carrière d'un fonctionnaire se déroule au sein d'une hiérarchie d'emplois est manifestement d'origine britannique. L'élément personnel au fonctionnaire condominial, dans le déroulement de sa carrière tient au niveau de son recrutement qui le fait entrer dans l'une des quatre classes, A, B, C, D, à son ancienneté qui lui fait gravir des échelons à l'intérieur de ces classes et au choix de l'autorité administrative conjointe qui peut lui faire franchir les barres d'aptitudes qui séparent parfois les échelons à l'intérieur d'une même classe (7), ainsi que les grades.

Au sommet de la hiérarchie des emplois de l'administration conjointe, les juges français et britannique au Tribunal Mixte et les chefs de service occupent, à des niveaux différents d'ailleurs des emplois situés hors de l'échelle des classes.

La classe A des emplois correspond à des fonctions d'études et de direction (postes d'adjoint aux chefs de service). Les titulaires de ces emplois sont normalement diplômés de l'enseignement supérieur (diplôme d'Université ou d'une école d'ingénieurs). A l'intérieur de cette classe, les fonctionnaires occupant ces emplois peuvent gravir douze échelons correspondant à une amélioration de leur solde. Pour franchir ces échelons, chaque année, il faut l'avis favorable du chef de service, sinon des deux Commissaires-Résidents. Il existe cependant une barre d'aptitude après le sixième échelon qui est franchie au choix des Commissaires-Résidents, la Commission d'avancement ayant donné un avis (8).

La classe B des emplois comprend des postes de contrôle et de surveillance (contrôleur des postes, surveillant principal des Travaux publics). Elle est divisée en deux grades, B1 et B2, eux-mêmes divisés en échelons séparés parfois par des barres d'aptitude. Comme pour le franchissement des barres d'aptitude, le passage d'un grade à un autre se fait au choix des deux Commissaires-Résidents, après avis de la Commission d'avancement. Les agents

(7) Avant 1964, la fonction publique condominiale était organisée en 11 grades affectés aux emplois indépendants du niveau de recrutement. L'avancement se faisait au choix des Commissaires-Résidents. Seules les échelles de soldes imbriquées d'un grade dans l'autre étaient automatiquement franchies par le jeu de l'ancienneté.

(8) La Commission d'avancement instituée par l'instruction conjointe n° 1 de 1965 comprend un représentant de chaque Résidence, le chef de service du personnel du condominium, deux représentants des associations de fonctionnaires, dont obligatoirement un autochtone et, à titre consultatif, le chef du service intéressé. Elle donne un simple avis aux Commissaires-Résidents pour le franchissement des barres d'aptitudes des grades.

de la classe B sont normalement titulaire du Brevet élémentaire ou de son équivalent britannique (ordinary level of the general certificate of Education).

On trouve dans la classe C des emplois, des tâches d'exécution qui nécessitent cependant une certaine qualification professionnelle selon les grades. On trouve ainsi des secrétaires sténo-dactylographes dans le grade C1, des commis-dactylographes dans le grade C2-1, des opérateurs auxiliaires des radiocommunications dans le grade C2-2 et des élèves de l'administration dans le grade C2-3. Cette classe connaît également des barres d'aptitude. Le certificat d'étude primaire ou son équivalent britannique sont normalement exigés des candidats à ces postes.

Pour les emplois de la classe D au contraire, aucune qualification n'est exigée lors du recrutement. Elle est divisée en deux grades : D1 (concierge du Tribunal Mixte) et D2 (planton).

En résumé, les procédés d'avancement dans les emplois permanents de l'administration conjointe sont les suivants :

— L'ancienneté, assortie d'un avis favorable de l'autorité hiérarchique, chef de service ou Commissaires-Résidents, permet de franchir les échelons et d'améliorer le traitement.

— Le choix des Commissaires-Résidents, après consultation de la Commission d'avancement permet le passage des barres d'aptitude (qui sépare parfois les échelons au sein d'un grade) et le franchissement des grades. Normalement, le franchissement du grade implique que le fonctionnaire soit affecté à un nouvel emploi.

— Le recrutement par classe étant lié au niveau de qualification requis, le passage d'une classe à une autre ne peut avoir lieu que par l'acquisition d'une nouvelle formation scolaire ou universitaire, ou par un examen professionnel organisé à l'intérieur de l'administration conjointe. C'est un procédé exceptionnel.

La hiérarchie des emplois dans l'administration conjointe appelle une remarque. Du fait de l'existence des emplois hors échelle déjà signalés (juges au Tribunal Mixte, chefs de service), elle ne correspond ni aux quatre catégories de fonctionnaires du régime français, ni aux quatre classes d'emplois de l'administration britannique (9). Il est permis de penser que cette situation particulière faite aux emplois de direction (chefs de service) ou qui exigent une formation supérieure (magistrats du Tribunal Mixte), s'explique par les difficultés locales du recrutement pour ces postes. L'administration con-

(9) De la direction à l'exécution, des distinctions analogues gouvernent dans le régime français et dans le régime anglais les catégories de fonctionnaires et les classes d'emplois.

jointe essaye ainsi d'attirer pour diriger ses services des personnes ayant un niveau de formation suffisant. Il est significatif de relever que plusieurs chefs des services communs sont des fonctionnaires d'une des deux administrations nationales détachés auprès de l'administration condominiale. Les juges du Tribunal Mixte sont naturellement des magistrats nationaux.

La comparaison avec le régime de l'avancement des fonctionnaires français fait également apparaître l'absence du tableau d'avancement et des commissions administratives et comités techniques paritaires.

C) Les obligations et les droits des agents de l'autorité administrative conjointe

a) Les obligations générales des agents de l'autorité administrative conjointe sont fixées par l'instruction conjointe n°1 de 1965. On y trouve l'obligation de consacrer « tout son temps à l'administration conjointe », la prohibition du cumul d'emploi, l'obligation de discrétion professionnelle et de désintéressement (interdiction au fonctionnaire et à sa famille de recevoir des présents de valeur, autres que ceux reçus de ses amis personnels).

Le principe de l'obéissance hiérarchique n'est affirmé que très faiblement « le fonctionnaire peut être employé à toutes les tâches que les Commissaires-Résidents jugeront nécessaires ». L'existence d'un régime disciplinaire fait cependant présumer l'existence d'un devoir d'obéissance hiérarchique. Une autre obligation, extérieure au service celle-là, mais énoncée selon la conception britannique des textes régissant les services publics mérite d'être signalée : les fonctionnaires condominiaux ne doivent pas avoir... « à moins qu'ils ne soient dûs à des circonstances imprévisibles, de sérieux embarras pécuniaires ». Ils seraient considérés alors comme affectant le rendement du fonctionnaire et pourraient entraîner des sanctions disciplinaires.

b) Les droits des agents de l'administration condominiale sont fixés par le même texte.

La liberté d'opinion des fonctionnaires condominiaux n'est pas expressément affirmée. Elle est cependant implicitement reconnue puisque l'instruction conjointe ne vient en limiter l'expression que par exception : le fonctionnaire ne pourra faire des déclarations

publiques sur des questions d'ordre public, les publications qu'il signera ou auxquelles il participera de manière anonyme devront porter sur des sujets généraux et ne pas avoir un caractère administratif ou politique. L'autorisation des Commissaires-Résidents peut cependant permettre à un agent de participer à l'édition, la direction ou la rédaction d'un journal.

Pour défendre leurs intérêts professionnels, les agents du condominium peuvent s'associer. Il existe actuellement deux syndicats de fonctionnaires condominiaux aux Nouvelles-Hébrides. Une condition posée cependant est que la qualité de membres de cette association soit réservée aux seuls agents du condominium. Il faut également que ces syndicats soient déclarés.

Le droit de grève n'est pas énoncé. Dans ce territoire, où aucun texte fondamental, Déclaration des Droits ou Constitution, n'est venu affirmer l'existence des libertés publiques, on pourrait douter de son existence. Cependant, le règlement conjoint n° 6 de 1957 relatif aux syndicats professionnels et aux différends du travail, (comme l'actuel projet de Code du travail), reconnaît implicitement le droit de grève en le soumettant à la formalité obligatoire du préavis. Cette réglementation conjointe visant tous les habitants de l'archipel est valable également pour les fonctionnaires du condominium. L'aménagement du droit de grève au regard de la nécessaire continuité de certains services communs (radiocommunications, météorologie) n'a fait l'objet d'aucune disposition, ni réglementaire, ni jurisprudentielle.

D) *Le régime disciplinaire*

La sanction des obligations de l'agent de l'administration condominiale est prévue au Chapitre III de l'instruction conjointe n° 1 de 1965. Bien des traits de cette répression la rapproche de celle qui est organisée au sein de la fonction publique française : il s'agit d'un système répressif lié à la fonction d'agent du condominium et caractérisé par une tendance à la juridictionnalisation.

Les fautes de l'agent ne sont pas énumérées. Les faits qui peuvent entraîner l'application de poursuites disciplinaires sont laissés à l'appréciation de l'autorité hiérarchique, chef de service ou Commissaires-Résidents.

Les sanctions sont les suivantes : l'avertissement, le blâme, la suspension d'avancement d'échelon, l'exclusion temporaire de fonction pour une durée n'excédant pas 6 mois, la mise à la retraite d'office et la révocation. L'agent mis à la retraite d'office garde ses

droits à pension, tandis que s'il est révoqué, il les perd. Dans cette liste de sanctions, on remarque l'absence du déplacement d'office, mesure difficile à mettre en œuvre dans une organisation administrative de dimensions modestes.

L'avertissement, par écrit, peut être adressé par le chef de service. Le blâme et la suspension d'avancement d'échelon sont prononcés par les Commissaires-Résidents sans intervention de la commission disciplinaire.

Pour les autres sanctions, la procédure révèle une tendance à la juridictionnalisation : les Commissaires-Résidents, à la suite de deux avertissements du chef de service ou de leur propre initiative font connaître à l'agent les motifs qui justifient une action disciplinaire et ils lui demandent d'y répondre par écrit. Cette disposition qui n'est pas inconnue du droit anglais, rappelle assez la règle française de la communication du dossier, bien que sa portée soit plus limitée, puisque l'agent de l'administration conjointe ne peut prendre connaissance que de ce que les Commissaires-Résidents veulent bien lui faire savoir.

Puis les Commissaires-Résidents saisissent une commission disciplinaire créée en 1965. Elle est composée d'un fonctionnaire de chaque Résidence et d'un chef de service nommé par le Commissaire-Résident de la nationalité du fonctionnaire contre lequel des charges ont été relevées, sous réserve que ce chef de service ne soit pas celui sous les ordres duquel le fonctionnaire travaille. Si le fonctionnaire est autochtone les deux Commissaires-Résidents désigneront un fonctionnaire autochtone à la place du chef de service. On remarque que l'Instruction conjointe n° 1 de 1965 prévoit que le fonctionnaire se présentera devant la commission disciplinaire qui appliquera dans la mesure du possible, la procédure suivie devant les Tribunaux du Premier Degré (10). Il convient de se reporter à l'article 21 B du Protocole du 6 août 1914. Toutes les dispositions qui règlent la procédure devant les Tribunaux du Premier Degré ne peuvent cependant s'appliquer : en effet les Tribunaux du Premier Degré se saisissent d'eux-mêmes, l'inculpé peut s'y faire représenter et le jugement doit être prononcé publiquement. Cependant on note que le rapprochement de la Commission disciplinaire et des Tribunaux du Premier Degré donne à la Commission la pos-

(10) Les Tribunaux du Premier Degré, prévus par le Protocole du 6 août 1914 ont une compétence répressive à l'égard de tous les habitants de l'archipel. Ils sont chargés d'appliquer la réglementation conjointe. La tendance à la juridictionnalisation existe également dans le régime disciplinaire des services publics anglais : un magistrat est parfois désigné pour présider une Commission spéciale d'enquête.

sibilité de procéder aux opérations d'instruction nécessaires à la connaissance des faits.

La Commission soumet ses conclusions aux Commissaires-Résidents et propose éventuellement une sanction, dont décident en dernier ressort conjointement les deux Commissaires-Résidents. Elle n'a eu à se réunir depuis 1965 que quelques fois par an.

Il faut signaler également que la mesure administrative de la suspension est prévue. Décidée par les Commissaires-Résidents dans l'intérêt public, elle suppose qu'une action disciplinaire soit sur le point d'être engagée ou en cours. Enfin une procédure judiciaire fondée sur les mêmes faits que l'action disciplinaire oblige à suspendre cette dernière.

Bien que le régime disciplinaire de l'administration condominiale rappelle assez celui de la fonction publique française, la juridictionnalisation est moins marquée puisque, à l'inverse du régime français, aucune juridiction ne vient contrôler l'appréciation par l'autorité administrative conjointe des faits qui motivent l'action disciplinaire. Cette appréciation reste à la discrétion des Commissaires-Résidents. De plus la composition de la commission disciplinaire dans sa forme actuelle aboutit à ne représenter que l'autorité hiérarchique : un chef de service et des représentants des deux Résidences qui jouent en fait le rôle de conseillers des Commissaires-Résidents pour les problèmes condominiaux. Le personnel des services communs n'est pas représenté.

En pratique, le régime disciplinaire de l'administration conjointe est rarement mis en œuvre. Il recèle cependant un penchant à l'arbitraire qui justifierait un réaménagement, notamment par une plus large représentation du personnel. L'intervention d'une juridiction supposerait une réforme plus importante encore du système condominial.

E) Les avantages financiers attachés à la fin de carrière du fonctionnaire condominial

La liquidation des droits du fonctionnaire condominial à la fin de sa carrière se fait sous la forme de l'indemnité ou du pécule. Il existe actuellement un projet de pension de retraite, mais lorsqu'elle sera instituée, il est probable que le fonctionnaire aura le choix entre le régime actuel et celui de la pension. Il est à noter que jusqu'en 1947, le fonctionnaire ne bénéficiait comme avantage en fin de carrière que du droit de prendre les congés qu'il n'avait pu prendre effectivement durant sa carrière (système du crédit de congé).

a) *L'indemnité de fin de carrière*

Instituée par le règlement conjoint n° 4 de 1947, l'indemnité de fin de carrière équivaut à une somme représentant quinze jours de solde par période complète de six mois de service dans l'administration conjointe. Elle n'est accordée qu'aux fonctionnaires qui quittent le service du condominium à cinquante ans passés et après avoir accompli au moins cinq années de service. Elle ne peut en aucun cas excéder la valeur de deux années de solde.

b) *Le pécule*

Le pécule a été institué par la décision conjointe n° 9 de 1949, avec un effet rétroactif jusqu'au 1^{er} janvier 1947. Cette disposition concernait tous les fonctionnaires des grades 4 à 11. Un compte de crédit était ouvert à leur nom par le Trésorier du condominium qui y versait à la fin de chaque mois l'équivalent de 10 % de leur salaire.

Ce système a été réaménagé par le mémorandum conjoint du 12 septembre 1950 et depuis les fonctionnaires participent pour moitié par une retenue de 5 % de leur salaire mensuel à la constitution de ce pécule. Cette contribution demeure cependant leur propriété, et quels que soient le moment et la raison de leurs départs, elle leur est reversée avec intérêt.

A l'inverse de la pension de retraite, ce système ne garantit pas au fonctionnaire des moyens d'existence jusqu'à la fin de ses jours. En revanche le pécule et l'indemnité de fin de carrière représentent un petit capital qui permet parfois la reconversion vers une activité du secteur privé. Les conceptions britanniques du service public s'opposent d'ailleurs à la généralisation des pensions de retraite à tous les agents. L'option ouverte entre les deux systèmes permettrait à la fois de satisfaire les aspirations des fonctionnaires recrutés localement et qui souhaitent conserver une certaine activité dans le cadre d'une entreprise familiale et celles des agents qualifiés dans des tâches spécialisées qu'un avenir garanti attirerait au service de l'administration conjointe.

3. — LES BIENS DE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE CONJOINTE

L'absence de personnalité juridique reconnue à la communauté internationale partielle que constitue le condominium pose le pro-

blème de savoir à qui appartiennent les biens dont dispose l'autorité administrative conjointe pour le fonctionnement des services communs. La pratique et la jurisprudence ont dû aménager des solutions provisoires en attendant que le condominium se voit accorder la personnalité morale. Une procédure d'acquisition des biens, l'expropriation, mérite une mention particulière.

A) *Les effets de l'absence de personnalité juridique
reconnue au condominium*

Dès la création du condominium, l'institution des services communs supposait que certains biens allaient être affectés au fonctionnement de ces services. Les Instructions concertées adressées aux deux Hauts-Commissaires leur enjoignaient de loger dès que possible le Tribunal Mixte et ses juges. Politis prévoyait la constitution d'un domaine public commun : « A qui vont en effet appartenir les travaux d'intérêt général, les édifices affectés aux services communs, les ports et les rades, les lais et relais de la mer ? Evidemment aux co-souverains et ce par indivis » (11).

Or ni dans la Convention de 1906, ni dans le Protocole de 1914 on ne trouve d'indication sur le titulaire du droit de propriété des biens nécessaires au fonctionnement des services communs. Le statut du condominium, par son silence, lui refuse la personnalité juridique. En même temps qu'ils refusaient la personnalité morale au condominium, les deux Etats signataires renonçaient à acquérir la propriété des terres vacantes. Selon Politis « ...ils ont préféré admettre que tous les biens non appropriés par des colons appartiennent aux tribus... » (12).

Le régime des biens du condominium ne fait l'objet d'aucune disposition réglementaire (13). La création de services communs, explicitée dans les Instructions concertées, laisse penser cependant que le principe de l'affectation à une activité générale ne suffit pas à les caractériser. Il faut encore que cette activité ait été érigée en service public conjoint, par le Protocole ou par un règlement conjoint. Il y a en effet aux Nouvelles-Hébrides, des biens affectés à des activités d'intérêt général mais qui ne sont pas à la disposition de l'autorité conjointe : il en est ainsi par exemple des biens appar-

(11) Politis, *Le condominium*, p. 82.

(12) Politis, *Le condominium*, p. 82.

(13) L'article 3, alinéa 3 du Protocole du 6 août 1914 dispose seulement que les bâtiments du Tribunal Mixte seront acquis conjointement.

tenant au domaine public de l'état français (bâtiments administratifs et scolaires, flotte administrative).

B) Les remèdes à l'absence de personnalité juridique reconnue à l'autorité administrative conjointe

a) La solution pratique de la double signature des Commissaires-Résidents

On a déjà vu, à propos des contrats passés par l'autorité administrative conjointe, que l'absence de personnalité juridique n'empêche pas dans la pratique, le condominium d'être lié par des obligations contractuelles. Pour les biens, le même procédé de la double signataire est employé : tous les actes concernant les biens affectés aux services publics communs sont pris conjointement par les deux Hauts-Commissaires ou les deux Commissaires-Résidents. Il en est ainsi des actes d'achat, de vente, des opérations d'entretien et des affectations à tel service commun. Pratiquement, tout se passe au point de vue administratif comme si par leur double signature, les deux Commissaires-Résidents représentaient une personne juridique condominiale déjà existante.

b) Le jugement du 17 mars 1964 du Tribunal Mixte et le problème de la voirie

La décision du Tribunal Mixte en date du 17 mars 1964 (jugement n° 746) sur la nature juridique des parcelles de terrain où se fait la circulation du public a pour origine une clause habituelle de certains jugements d'immatriculation. Le Tribunal Mixte, en effet, s'était vu confier la charge, lors de la création du condominium, de stabiliser les problèmes fonciers par la procédure des jugements d'immatriculation. Selon le Protocole (14), même en l'absence de tout litige, une personne peut demander au Tribunal Mixte de faire inscrire sur un registre d'immatriculation (tenu par le Conservateur de la propriété foncière) un titre de propriété lui profitant ou simplement de faire immatriculer l'immeuble sur lequel elle exerce un droit réel immobilier autre que le droit de propriété.

L'existence d'un réseau routier aux Nouvelles-Hébrides ne repose pas, sauf exception, sur une base juridique très solide. Les

(14) Article 26 du Protocole du 6 août 1914.

commodités de passage, l'habitude des usagers, puis les travaux d'entretien des services communs ont tracé des routes sur des terrains privés, avec l'accord tacite des propriétaires. Le problème de la nature juridique des parcelles ainsi affectées à la circulation du public apparaissait lorsque le propriétaire du terrain en demandait au Tribunal Mixte l'immatriculation. Dans ce cas, par une clause de style, le Tribunal Mixte, sans se prononcer sur le fond, excluait des surfaces immatriculées celles utilisées par le public pour la circulation.

Cette clause était notamment contenue dans un jugement de 1951 du Tribunal Mixte (15) rendu sur la demande de l'Etat français. A cette date, l'Etat français avait ainsi fait immatriculer un terrain sur l'île de Santo traversé par une route. En 1963, l'Etat français a voulu procéder à un échange avec le condominium : il entendait lui céder diverses parcelles immatriculées en son nom contre la parcelle formant l'assiette de la route publique traversant son terrain de Santo. Le Conservateur de la propriété foncière refusa d'inscrire l'acte d'échange au registre foncier, car dans ce registre, le condominium n'avait pas été inscrit propriétaire de l'assiette de la route publique traversant ce terrain. Une requête conjointe fut présentée par le Conservateur, le condominium (16) et l'Etat français pour demander au Tribunal Mixte l'interprétation de la clause contenue dans le jugement de 1951.

En l'absence de texte, le Tribunal Mixte dut rechercher la nature juridique du réseau routier dans les circonstances et les modalités de sa constitution. Il releva que, constatées officiellement à l'occasion seulement des jugements d'immatriculation, les routes résultaient d'un abandon implicite de droits consenti par le demandeur en immatriculation en faveur du public. Or d'une part, l'autorité condominiale n'avait pas demandé l'immatriculation de l'assiette des routes en sa faveur, d'autre part, ni en droit français, ni en droit anglais cette acceptation tacite d'un droit d'usage du public ne pouvait s'interpréter comme un abandon implicite du droit de propriété de la part du demandeur en immatriculation.

L'affectation à l'usage du public intervient alors de manière décisive dans l'argumentation de ce jugement. « Considérant que, sauf preuve du contraire, les demandeurs à l'immatriculation ne doivent donc être présumés avoir abandonné qu'un droit d'usage

(15) Jugement n° 423 du 24 avril 1951 du Tribunal Mixte.

(16) L'autorité administrative conjointe était représentée par un avocat-défenseur qui avait reçu une procuration conjointe des deux Commissaires-Résidents. Il s'est présenté comme représentant « le Gouvernement du condominium ».

de l'assiette des routes en faveur du public et en vue de sa circulation, ce droit d'usage venant à expiration si la route considérée cesse d'être utilisée par le public, dans des conditions telles (à apprécier dans chaque cas) que cette cessation d'utilisation équivaille sans équivoque à une renonciation définitive au droit... ».

Ainsi par la clause de style soustrayant des effets de l'immatriculation l'assiette de la route, le Tribunal Mixte avait sursis à statuer et il invitait ensuite le demandeur en immatriculation (l'Etat français en l'espèce) à revendiquer l'inscription sur le registre foncier soit d'un droit de propriété assorti d'un droit d'usage du public, soit d'un droit de propriété libéré de toute servitude s'il estimait que l'utilisation par le public avait cessé. De même, le Tribunal Mixte reconnaissait à « l'organisme chargé de la gestion des intérêts généraux du public aux Nouvelles-Hébrides » la possibilité de demander la reconnaissance d'un droit d'usage, ou même celle d'un droit de propriété, s'il pouvait apporter la preuve d'un abandon de propriété en sa faveur.

L'Etat français n'avait donc pas en 1951 abandonné son droit de propriété sur la parcelle de la route ; le condominium n'en avait pas été déclaré propriétaire et ne pouvait la céder par voie d'échange à l'Etat français. Le Conservateur de la propriété foncière était donc justifié d'avoir refusé d'inscrire sur son registre un acte d'échange portant sur une parcelle laissée à l'écart des effets du jugement d'immatriculation.

La solution donnée par le Tribunal Mixte fait le partage des droits de propriété des particuliers et de l'intérêt général. Pour la constitution de son domaine cependant, la charge de la preuve incombe à l'autorité administrative conjointe qui devra prouver un abandon de droit de propriété en sa faveur. Chargée de défendre l'intérêt général et le droit de passage des usagers, l'autorité administrative conjointe n'est pas cependant placée dans les mêmes conditions qu'un particulier pour constituer son domaine. Elle dispose d'une prérogative de puissance publique, la faculté d'exproprier les propriétaires privés.

C) La procédure conjointe de l'expropriation

Le règlement conjoint n° 35 de 1964 (17) a organisé la procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique aux Nouvelles-Hébrides. Le principe général est qu'une autorité juridictionnelle est

(17) *Journal officiel du condominium*, n° 225, octobre-novembre-décembre 1964.

seule compétente pour prononcer l'expropriation. Mais là encore, il faut distinguer plusieurs ordres de compétence : le Tribunal Mixte sera compétent pour tout immeuble soumis au régime de l'immatriculation et non encore immatriculé et pour tous les immeubles appartenant à des indigènes ou constitués en réserves indigènes, qu'ils soient ou non immatriculés. Dans tous les autres cas au contraire le Tribunal compétent sera la juridiction nationale du propriétaire de l'immeuble. Les tribunaux nationaux sont donc compétents pour les immeubles immatriculés.

L'expropriation est précédée d'un arrêté conjoint des deux Commissaires-Résidents déclarant l'opération d'utilité publique, autorisant éventuellement des travaux et fixant les terrains visés par la procédure d'expropriation. Des mesures administratives préliminaires de délimitation et de publicité sont prévues, puis un arrêté conjoint de cessibilité doit être pris. L'expropriation des immeubles immatriculés, prononcée par le Tribunal national compétent fera l'objet d'une publication selon la loi nationale appliquée. L'expropriation des immeubles non soumis à ce régime, mais non encore immatriculés donne au Tribunal Mixte « ...pleins pouvoirs pour déterminer le nom des personnes ou des collectivités ayant, au regard de la coutume locale, des droits sur lesdits immeubles ainsi que pour garantir ces droits » (18). Il s'agit d'un véritable pouvoir d'enquête pour démêler à travers les institutions coutumières les liens qui correspondent à nos idées sur le droit de propriété.

Sauf liquidation à l'amiable de l'indemnité d'expropriation, la procédure met ensuite en jeu la Commission d'évaluation. Elle est présidée par le Conservateur de la propriété foncière ; le Chef du service des Finances, le Chef du service des Travaux publics et deux notables y siègent. Elle dispose de larges pouvoirs d'enquête et fixe l'indemnité qui ne peut être inférieure à l'offre des Commissaires-Résidents ni supérieure à la demande des intéressés. Appel de sa décision peut être porté devant le Tribunal compétent pour prononcer l'expropriation. La prise de possession ne peut avoir lieu, sauf urgence, qu'après le paiement de l'indemnité.

On note enfin que cette procédure ne joue qu'au profit de l'administration conjointe. Chaque puissance signataire peut, de son côté, à l'encontre de ses ressortissants appliquer la procédure de l'expropriation prévue par la loi nationale.

Le véritable bilan de l'administration condominiale ne se dresse qu'au regard de ses résultats sur la société mélanésienne. Nous étu-

(18) Article 17, alinéa 2 du Règlement conjoint n° 35 de 1964.

dierons ces rapports dans la deuxième partie de cette étude. On peut cependant conclure ces développements sur les services publics et les moyens d'action de l'administration conjointe en remarquant qu'elle s'organise dans des formes complexes alors que le régime selon lequel elle fonctionne est relativement peu élaboré. La distinction des compétences nationales ou conjointes, établie en détail par le Protocole fait un étrange contraste avec la pauvreté, sinon l'absence, des dispositions consacrées à la mise en œuvre de ces compétences. Les critiques de l'administration condominiale font d'ailleurs souvent valoir que le souci d'assurer la neutralité de l'action conjointe a provoqué en fait sa neutralisation.

Il faut également rappeler enfin que l'organisation administrative condominiale est juxtaposée aux services publics nationaux organisés par la France et la Grande-Bretagne. Sur le plan financier, cette situation originale s'exprime par la coexistence de trois budgets : conjoint, français et britannique. Le budget des services nationaux français a été institué par le Décret du 4 juillet 1907 (19). Le Haut-Commissaire en est l'ordonnateur et on remarque qu'il n'est soumis à la délibération d'aucune Assemblée territoriale. L'article 4 du Protocole du 6 août 1914 prévoit les dispositions financières qui sont encore le fondement des finances publiques condominiales : tandis que chaque Puissance pourvoiera aux dépenses de son administration propre dans l'archipel, les dépenses des services communs seront acquittés au moyen de taxes locales établies conjointement par les Hauts-Commissaires, le déficit devant être supporté pour moitié par chacune puissance signataire (20).

La mission de l'administration condominiale, les services organisés dont elle dispose, les biens qu'elle gère, les obligations qu'elle contracte, l'autonomie de son budget enfin, tous ces traits n'indiquent-ils pas qu'en dépit de l'absence de personnalité juridique reconnue au condominium, l'autorité administrative conjointe représente déjà une entité agissante que l'évolution en cours ne fera que mieux révéler ? La personnalité juridique du condominium, terme de ces développements sur l'administration aux Nouvelles-Hébrides, pose le problème de l'accord du fait et du droit.

(19) Sur le soutien financier des interventions françaises dans l'archipel néo-hébridais avant la création du condominium, voir « Les budgets des Nouvelles-Hébrides », note de M. Taillenite dans la *Bibliographie des Nouvelles-Hébrides* de P. O'Reilly (pp. 188-191).

(20) Le régime financier actuel de l'Administration conjointe est défini par le Règlement conjoint n° 10 et l'Instruction conjointe n° 4 de 1957.

CHAPITRE V

LE PROBLÈME DE LA PERSONNALITÉ JURIDIQUE DU CONDOMINIUM

La reconnaissance de la personnalité juridique ou de la personnalité morale à une entité autre qu'une personne physique est, on le sait, un procédé d'abstraction qui permet de rassembler en un centre d'intérêts communs les intérêts particuliers de plusieurs sujets de droit. En droit privé, une partie des biens de certaines personnes est ainsi regroupée dans des sociétés commerciales, à moins que ces personnes s'unissent simplement pour défendre des intérêts communs dans des associations ou des syndicats. En droit public interne français, un autre procédé d'abstraction dégage l'intérêt général des intérêts communs à tous et cet intérêt général est pris en charge, soit sur une base territoriale par une collectivité locale, soit dans le domaine d'une activité spécialisée par un établissement public. En droit international public enfin, par des raisonnements analogues, à la suite de l'abandon du postulat de l'Etat seul sujet du droit international, on reconnaît l'existence de collectivités étatiques ou interétatiques.

L'organisation et le fonctionnement de l'autorité administrative conjointe font penser que le condominium, conçu comme une communauté internationale partielle, devrait se voir appliquer ce mécanisme d'abstraction : en effet, dans le domaine de l'action conjointe, l'intérêt général des habitants de l'archipel est défini et mis à la charge de l'autorité administrative conjointe. Pourtant ni la théorie générale du droit international, ni le texte qui fonde le condominium particulier des Nouvelles-Hébrides ne lui reconnaissent la personnalité juridique.

SECTION I

La personnalité juridique non reconnue au condominium

La personnalité juridique n'est reconnue au condominium ni par le droit international général, ni par le droit international particulier de la communauté partielle condominante. Pourtant des intérêts pratiques invitent à reconnaître au condominium la personnalité juridique.

1. — L'ABSENCE DE PERSONNALITÉ JURIDIQUE RECONNUE PAR LE DROIT INTERNATIONAL DU CONDOMINIUM

La théorie du droit international public a maintenant séparé les notions d'Etat et de sujet du droit international. Elle accepte désormais que des collectivités non-étatiques accèdent au rang de sujet du droit international (1). Le critère de la personnalité juridique, au regard du droit international n'est donc pas l'assimilation à une entité étatique. Dans son étude sur la notion de condominium, Coret (2) recherche à partir de la définition qu'il a adoptée si la communauté internationale partielle condominante dispose d'une personnalité juridique distincte de celle des Etats membres. Après avoir fait la revue des critères avancés par les différents auteurs, il propose les conditions suivantes : « ... La personnalité doit être attribuée à toute entité reconnue, participant à l'élaboration de normes dont l'inobservation sera sanctionnée par la mise en jeu de la responsabilité internationale soit à son profit, soit à son détriment ». Appliquant ces critères à l'hypothèse du condominium, Coret est conduit à constater que cette dernière ne possède pas une personnalité juridique distincte des Etats qui en sont membres. En effet, la communauté partielle condominante ne participe pas à l'élaboration des traités et, en matière de responsabilité internationale, un Etat tiers s'adresserait à l'un des Etats membres et non à la communauté.

Dans le catalogue des définitions du condominium dressé par le professeur O'Connell (3), on remarque que le plus grand nombre

(1) Rousseau, *Droit international public*, p. 75.

(2) Coret, *Le condominium*, p. 58.

(3) O'Connell, *The Condominium of the New-Hebrides*.

écarte l'éventualité d'une personnalité juridique reconnue au condominium, qu'elles utilisent l'idée de souveraineté juridique ou de compétence, parfois en les mêlant ou qu'elles se fondent sur le concept d'une communauté internationale partielle.

Ce sont les première conceptions, celles qui s'inspirent de l'exercice commun de deux souverainetés sur un territoire d'influence commune qui devaient se présenter à l'esprit des négociateurs de 1906 et de 1914. Ils n'ont pas cru bon d'inscrire la personnalité juridique du condominium dans le texte qui régit encore le fonctionnement de l'administration conjointe.

2. — L'ABSENCE DE PERSONNALITÉ JURIDIQUE RECONNUE AU CONDOMINIUM PAR LE PROTOCOLE DU 6 AOÛT 1914

En étudiant l'autorité administrative conjointe, nous avons déjà relevé les différentes dispositions du Protocole relatives à l'action commune. Deux Hauts-Commissaires représenteront dans l'archipel les gouvernements des puissances signataires, certains services seront communs et il sera pourvu à leur fonctionnement par des ressources locales établies conjointement. Les deux Hauts-Commissaires, ou leurs délégués, les Commissaires-Résidents auront le pouvoir de prendre ensemble des règlements applicables à tous les habitants de l'archipel. Dans aucun des paragraphes du Protocole on ne trouve le mot de condominium ni la reconnaissance de sa personnalité juridique et c'est pour tenir compte de ce silence, tout en décrivant la réalité de l'administration condominiale, que nous avons adopté l'expression d'autorité administrative conjointe.

La situation était la même sous l'empire de la Convention du 20 octobre 1906, qui se trouvait explicitée par les Instructions concertées adressées aux Hauts-Commissaires. Ces instructions constatent qu'aucune organisation politique n'existait aux Nouvelles-Hébrides avant l'intervention des deux puissances. Celles-ci n'entendent pourtant pas mettre en place un pouvoir unique :

« Les deux puissances n'ont pas estimé qu'il fut, quant à présent, désirable de créer ce pouvoir mixte, autonome, qui fait défaut. Elles ont préféré reconnaître et renforcer les organisations françaises et anglaises déjà existantes, laisser subsister leur dualité tout en étendant leur compétence, et déterminer seulement dans quelle

mesure et suivant quelles règles pour quelques cas spéciaux, elles auraient à combiner leur action. » (4)

On a fait parfois valoir qu'en définissant en 1906 et en 1914 les Nouvelles-Hébrides comme « un territoire d'influence commune » (article 1^{er} du Protocole du 6 août 1914), la France et la Grande-Bretagne avaient créé une entité juridique de droit international qu'elles reconnaissaient par le même acte (5). Cette entité, capable d'exercer les droits fixés par les Etats qui l'ont créé serait sujet du droit international public. Le point de vue du droit international général ne semble pas ici suffisant et dans l'ordre condominial interne, il semble bien que ni la théorie ni le texte qui fonde le condominium ne lui reconnaissent la personnalité juridique.

3. — LES RAISONS PRATIQUES DE RECONNAÎTRE LA PERSONNALITÉ JURIDIQUE AU CONDOMINIUM

Pourtant, en étudiant l'action de l'autorité administrative conjointe, on a vu que souvent tout se passait comme si l'autorité administrative conjointe agissait pour le compte du condominium reconnu personne juridique. En pratique en effet, les considérations patrimoniales et les nécessités d'un régime contentieux invitent à accorder le fait avec le droit et à inscrire dans les textes la personnalité juridique du condominium.

A) *L'existence du patrimoine condominial*

En prévoyant la création de services communs et en inscrivant la possibilité de ressources communes, les rédacteurs du Protocole du 6 août 1914 donnaient à l'administration conjointe les premiers éléments de son patrimoine. Ces services se sont développés depuis 1914, ils utilisent des immeubles et un équipement technique important. D'autre part, pour les faire fonctionner, l'autorité administrative conjointe contracte des obligations : les deux Commissaires-Résidents, on l'a vu, signent ensemble des marchés de fournitures ou des marchés de Travaux publics, ils recrutent parfois par con-

(4) Instructions concertées, publiées par Politis, *Le condominium franco-anglais*, p. 128.

(5) Lettre du Ministre des Affaires étrangères en date du 1^{er} août 1961 au juge français de Port-Vila, donnant l'interprétation du Protocole du 6 août 1914. Ce document est conservé au greffe du Tribunal français de Port-Vila.

tral des agents. Enfin le Tribunal Mixte a indiqué, dans un jugement déjà rapporté, que l'autorité administrative conjointe pourrait revendiquer l'immatriculation de certaines parcelles de terrain affectées à la circulation du public. Cette immatriculation se fait, mais sous des rubriques diverses (condominium des Nouvelles-Hébrides, gouvernement du condominium, ou administration du condominium).

Lorsque fut créé le condominium, le domaine de l'administration conjointe était limité et son premier commentateur, Politis, pouvait écrire : « Les édifices du condominium seront : le tribunal mixte, le bureau de poste, la caserne de la police et quatre maisons, pour le président, le ministère public, le greffier du tribunal mixte et le chef du service des travaux » (6). De nos jours, la liste des biens dépendant de l'autorité administrative conjointe serait considérablement plus longue. Ces biens ne sont pas sans maître et il importe de reconnaître la personnalité juridique de la communauté internationale partielle que constitue le condominium.

B) *Les nécessités du contentieux*

La situation de l'administration conjointe sur le plan du contentieux est particulière. Ne disposant pas de la personnalité juridique, elle ne peut ni agir en justice, ni être citée devant une juridiction. Cette situation est fâcheuse pour l'autorité administrative conjointe, par exemple lorsqu'elle voudrait engager une action en réparation de dommages causés à son domaine. A l'égard des particuliers, elle est encore plus regrettable et aboutit à un véritable déni de justice. En effet, une personne privée lésée par le fonctionnement d'un service commun cherchera en vain à attirer devant une juridiction l'autorité responsable pour obtenir réparation, puisque cette dernière n'est pas une personne juridique. Cette hypothèse n'a rien de théorique et le caractère technique des services communs et l'ampleur des travaux souvent réalisés imposent que soit abandonné le régime peu satisfaisant des arrangements à l'amiable pour accorder des réparations aux particuliers.

La révision de ce système défectueux a été amorcée en 1960 lorsque le juge de paix de Port-Vila, dans une affaire opposant l'administration du condominium à un particulier, a sursis à statuer pour demander au ministre des Affaires étrangères l'interprétation du Protocole du 6 août 1914. La question posée était de sa-

(6) Politis, *Le condominium franco-anglais*, p. 40, note 1.

voir si cet accord entre la France et la Grande-Bretagne avait doté de la personnalité morale soit le territoire des Nouvelles-Hébrides, soit l'administration commune du condominium, rendant ainsi ce territoire ou cette administration justiciable des tribunaux institués ou reconnus par le Protocole.

La réponse du ministre des Affaires étrangères que nous avons déjà évoquée, donne sur ce point l'interprétation officielle française du Protocole (7). Elle fait ressortir que le condominium n'est pas une personne morale de droit public selon le droit public français. Cependant par leur accord du 6 août 1914, la France et la Grande-Bretagne ont créé une entité juridique de droit international « le territoire d'influence commune » et lui ont donné le caractère de sujet de droit international ; le condominium pourrait donc être représenté en justice.

Cette interprétation, assez souple, du Protocole n'a cependant pas permis l'établissement d'un contentieux administratif condominial (8). Le problème de la responsabilité de l'administration conjointe se pose pour les particuliers sur le plan du droit interne condominial. Il rend urgent la reconnaissance de la personnalité juridique du condominium.

SECTION II

Les modalités et les conséquences d'une éventuelle reconnaissance de la personnalité juridique du condominium

1. — LES MODALITÉS D'UNE ÉVENTUELLE RECONNAISSANCE DE LA PERSONNALITÉ JURIDIQUE DU CONDOMINIUM

Les éléments constitutifs de la personnalité juridique déjà passés en revue ne suffisent pas cependant, en droit, à provoquer sa reconnaissance et cette nouvelle qualification du condominium doit faire l'objet d'une déclaration produisant des effets juridiques. A cet effet, les gouvernements français et britannique ont engagé des discussions en vue de modifier le Protocole du 6 août 1914 et d'y inclure la reconnaissance de la personnalité juridique du condo-

(7) Lettre du 1^{er} août 1961, greffe du Tribunal français de Port-Vila.

(8) L'affaire qui donna lieu à cette interprétation avait entre temps été réglée directement entre le condominium et l'intéressé.

minium. La forme de cette reconnaissance suppose donc une modification du Protocole par la voie d'un accord diplomatique.

En l'état actuel des projets des deux gouvernements, il apparaît que l'entité qui se verrait reconnaître la personnalité juridique ne serait pas tant le condominium entendu comme un sujet de droit international formé à partir d'un certain territoire que l'administration conjointe constituée par la réunion des deux Hauts-Commissaires. Il semble que l'on soit en voie d'instituer une sorte d'établissement public international chargé, dans les limites du territoire d'influence commune, d'une mission d'intérêt général : assurer la sécurité publique et la bonne administration de l'archipel. Cette nouvelle personne juridique, dans l'ordre juridique condominial, disposera d'organes de direction et de représentation (les Hauts-Commissaires et les Commissaires-Résidents) et pourra être représentée devant les tribunaux. Cette modification du Protocole ne touchera pas le statut de l'archipel conçu comme un territoire d'influence commune.

Cette reconnaissance de la personnalité juridique de l'administration conjointe devra être inscrite dans les dispositions générales du Protocole, par exemple dans l'article 2, traitant des autorités locales. De plus il faudra également désigner dans le Protocole la juridiction compétente pour les affaires où l'administration conjointe sera partie. L'institution du Tribunal Mixte semble convenir le mieux pour connaître des procès où l'administration conjointe sera partie.

La procédure à suivre et la loi applicable à ces litiges poseront sans doute des problèmes. Compte tenu des circonstances locales il est possible que le Tribunal Mixte fixe lui-même les règles de procédure dans cette nouvelle catégorie d'affaires. Quant au fond, si l'on conserve le principe de la loi nationale appliquée aux ressortissants de chacune des deux puissances, on risque d'aboutir à des résultats curieux : pour un même dommage, la réparation sera-t-elle différente selon la nationalité des particuliers lésés par le fonctionnement d'un service commun ? Les injonctions à l'administration conjointe, l'ordre à la force de police de remettre en liberté une personne irrégulièrement détenue (*habeas corpus*) seront-ils prononcés seulement lorsque la personne privée opposée à l'administration conjointe sera un ressortissant britannique ? Quelle sera enfin la loi applicable dans les litiges opposant une personne de statut indigène à l'administration conjointe ? En cette matière, il semble qu'il faudra innover et dessiner, soit par la voie réglementaire, soit par la jurisprudence du Tribunal Mixte ou par la conjonction des deux, une sorte de régime administratif des ser-

vices communs. L'idée d'un ordre juridique condominial distinct permet d'envisager cette construction qui pourrait tenir compte des expériences françaises et anglaises dans les rapports de l'administration et des tribunaux.

2. — LES CONSÉQUENCES D'UNE ÉVENTUELLE RECONNAISSANCE DE LA PERSONNALITÉ JURIDIQUE DU CONDOMINIUM

La reconnaissance de la personnalité juridique du condominium permettra l'attribution du patrimoine condominial et la formation d'un contentieux administratif. Sur le plan des structures condominiales, elle entraînera un certain bouleversement qui pourra avoir des répercussions sur le statut international du territoire.

A) *La modification des structures condominiales*

Lorsque la personnalité juridique de l'administration conjointe aura été reconnue, l'inspiration qui avait présidée en 1906 et en 1914 à la création du condominium sera abandonnée. Nous avons déjà cité les Instructions concertées adressées aux deux Hauts-Commissaires. Au lieu de créer un pouvoir neutre qui faisait défaut, les deux gouvernements avaient préféré laisser subsister dans leur dualité les organismes français et anglais déjà existants en ne prévoyant que par exception, les cas de l'action conjointe. Et les Instructions poursuivaient :

« Ainsi, sur le même territoire, coexisteront deux colonies, l'une anglaise, l'autre française, régies chacune par sa législation propre, mutuellement indépendantes l'une de l'autre. La Convention institue entre elles un règlement de bon voisinage. »

Depuis 1906, les interventions de l'autorité conjointe se sont multipliées et les services communs développés. D'autre part, l'administration locale et les rapports avec la société mélanésienne ont pris une importance croissante dans les préoccupations des deux gouvernements. L'idée d'un règlement de bon voisinage entre deux colonies coexistant sur un même territoire tend à s'effacer peu à peu derrière le souci d'assurer le développement de la société mélanésienne. L'attribution à l'autorité administrative conjointe de la personnalité morale sera sur le plan juridique, un des résultats de cette évolution. Pour la première fois, l'ordre juridique condominial connaîtra l'institution d'une personne de droit public, chargée d'une

mission d'ordre général à l'égard des habitants de l'archipel, sans égard pour leur nationalité ou leur statut indigène. Cette situation nouvelle pourrait affecter aussi le statut des Nouvelles-Hébrides au regard du droit international général.

B) Les répercussions sur le statut international du condominium

L'ordre juridique condominial qui résulte de l'accord de la France et de la Grande-Bretagne est celui d'une communauté internationale partielle. Son aspect de droit interne apparaît lorsqu'on considère que les destinataires des normes qu'il contient peuvent être des personnes physiques. Son fondement conventionnel le fait participer aux règles du droit international et on peut le définir comme un droit international particulier.

La personne juridique que constituera sans doute prochainement l'autorité administrative conjointe ne pourra manquer de prendre un caractère international, mais appartenant à un ordre juridique international particulier, elle ne prendra pas rang parmi les sujets du droit international général à côté des Etats et des autres collectivités reconnues.

En effet, la personnalité reconnue à l'autorité administrative conjointe ne déploiera en principe ses effets que dans l'ordre interne condominial. La modification du Protocole, telle qu'elle est actuellement envisagée ne permettra pas à l'autorité administrative conjointe de participer à l'élaboration des normes du droit international général dont l'inobservation serait sanctionnée par la mise en jeu de la responsabilité internationale soit à son profit, soit à son détriment.

D'autre part, au vu des projets actuels, il ne semble pas que le statut du territoire sera modifié. Il restera ce qu'il est depuis 1906, à savoir un territoire d'influence commune, sujet du droit international mais non doté de la personnalité juridique. Sur ce point, les idées qui ont présidé aux accords de 1906 et de 1914 sont conservées. Pour Coret, il s'agit même d'une condition essentielle du statut condominial : « Le territoire condominial n'a, quant à lui, bien évidemment aucune personnalité juridique ; lui reconnaître cette dernière, aboutirait, en effet, à la négation même du statut de condominium » (9).

Cette limitation des effets de la reconnaissance de la personnalité juridique du condominium a aussi une signification poli-

(9) Coret, *Le condominium*, p. 62.

tique : ce n'est qu'à travers les deux puissances condominantes que le territoire des Nouvelles-Hébrides et ceux qui l'habitent ont accès à la scène internationale.

La reconnaissance de la personnalité juridique du condominium dans l'ordre interne est-elle l'annonce d'une reconnaissance du condominium comme sujet de droit disposant de la personnalité juridique sur le plan international ? L'évolution politique qui pourrait progressivement substituer des rapports de coopération aux structures de co-domination devrait répondre à cette question.

Le régime de l'autorité administrative conjointe est donc à la fois complexe et rudimentaire. Il est complexe par ses deux sources française et britannique. De là, le double visage des organes de l'administration aux Nouvelles-Hébrides qui disposent de compétences séparées dans l'ordre national français ou britannique et d'un domaine commun de compétences. L'action conjointe, d'autre part, que l'on cite le procédé réglementaire, le fonctionnement de la force de police ou des services publics est toujours dominée par un souci de neutralité.

Pourtant les règles qui gouvernent le fonctionnement de l'autorité administrative conjointe et des services qui en dépendent ne sont pas très élaborées. Des circonstances de fait et des raisons de droit donnent à ce régime administratif un aspect inachevé. Les données géographiques, tout d'abord, n'ont pas favorisé le développement des services publics : l'éloignement, la dispersion des îles, le chiffre relativement peu élevé de leurs habitants retenaient assez peu l'attention des deux puissances métropolitaines, engagées dans d'autres régions du monde dans de plus importantes entreprises coloniales. De ce fait, les problèmes du droit public devenus classiques en France ou en Angleterre, par exemple l'organisation de

l'administration locale ou les rapports des tribunaux avec l'administration ne se posaient que rarement et recevaient localement des solutions provisoires. La double inspiration juridique, française et anglaise a été aussi un frein à l'élaboration d'un régime administratif complet. On considère d'ailleurs trop souvent que seuls les concepts communs peuvent être intégrés à l'ordre condominial, alors que ce dernier est spécifique et pourrait accueillir des solutions nouvelles. Enfin l'absence d'une juridiction connaissant des affaires où l'administration conjointe aurait été partie a supprimé dans l'élaboration du régime administratif de l'autorité conjointe le rôle de censure, de réflexion et d'enregistrement des solutions élaborées joué par la juridiction administrative en France.

DEUXIÈME PARTIE

LES RAPPORTS
DE
L'ADMINISTRATION CONJOINTE
ET DE LA
LA SOCIÉTÉ MÉLANÉSIENNE

L'autorité administrative conjointe a la charge d'une communauté originale, la société mélanésienne. L'implantation, l'organisation et l'évolution de cette population posent à l'administration du condominium des problèmes particuliers que l'on s'efforcera de faire ressortir en étudiant d'abord les données sociologiques de l'archipel.

L'action commune était assez restreinte à l'origine, mais certaines dispositions du Protocole visaient cependant ce qu'on appelait alors l'administration des indigènes. Depuis l'évolution a donné aux autochtones une plus grande part dans la gestion des affaires publiques.

Il reste cependant un écart important entre les institutions condominiales et la société mélanésienne. Cette sous-administration a entraîné, à côté des règles coutumières encore souvent appliquées, la création d'institutions quasi-administratives et la formation de mouvements sociaux originaux.

La complexité des institutions condominiales, la sous-administration locale et le développement assez lent de la société mélanésienne donnent au bilan de l'administration conjointe un aspect controversé.

CHAPITRE I

LES DONNÉES SOCIOLOGIQUES

Un recensement général de la population de l'archipel effectué en mai 1967 montre que plus de 92 % de ses habitants sont d'origine mélanésienne. L'importance et les caractères originaux de ce groupe ethnique justifient une étude particulière des rapports qu'il entretient avec l'administration conjointe. Sur la toile de fond de la société mélanésienne traditionnelle, on verra se dessiner, sous l'influence de facteurs économiques et sociaux, une évolution qui place les Néo-Hébridais d'origine mélanésienne devant les problèmes du monde moderne. Cependant les autres communautés qui composent la population des Nouvelles-Hébrides ont leur part dans cette évolution et à côté de l'implantation européenne, on signalera le rôle des petites communautés d'Asiatiques ou d'habitants venus d'autres îles du Pacifique. La formation de centres urbains à Port-Vila et à Santo est également un événement majeur dans l'évolution de la société mélanésienne.

La répartition de la population par origine est la suivante (1) :

	<i>Total</i>	<i>Pourcentage de la population</i>
Néo-Hébridais d'origine mélanésienne..	70.837	92,5 %
Européens	1.773	2,3 %
Chinois	252	0,3 %
Vietnamiens	397	0,5 %
Autres Mélanésiens	426	0,6 %
Polynésiens, Micronésiens	1.270	1,7 %
En partie de souche européenne	1.151	1,5 %
Autres métis	332	0,4 %
Divers	143	0,2 %
Non déterminé	1	0,001 %
Total des personnes recensées	76.582	

(1) Résultats du recensement de mai 1967.

Cependant, on estime que 1.400 personnes environ ont refusé de répondre aux questions du recensement. Ces personnes sont probablement toutes d'origine mélanésienne. Le total peut donc être estimé à 77.983, dont 93,6 % de Mélanésiens.

SECTION I

La population d'origine mélanésienne

L'étude des rapports qui s'établissent entre l'administration conjointe et les habitants mélanésiens de l'archipel nous a conduit à adopter le terme de « société mélanésienne ». Cette expression désigne l'ensemble des habitants de l'archipel dont l'origine ethnique est mélanésienne. L'étude détaillée des origines de cette population et celle de ses caractères traditionnels montreraient qu'il faudrait parler « des sociétés mélanésiennes », si l'on voulait rendre compte plus exactement de la diversité qu'elle offre. Cependant l'évolution amorcée conduit ces différents groupes à se ressembler et elle permet d'entrevoir les problèmes communs à ce qu'on peut déjà appeler « la société mélanésienne ».

1. — LES ORIGINES DU PEUPEMENT MÉLANÉSIEN AUX NOUVELLES-HÉBRIDES

L'origine ethnique de la population mélanésienne des Nouvelles-Hébrides ne rentrerait pas dans le cadre de cette étude, si elle ne prouvait combien cet archipel, défini actuellement comme le territoire d'influence commune de deux nations, a toujours été une terre de passage et de brassage des populations, ouverte aux influences extérieures.

Les anthropologues commencent à s'accorder sur l'origine des habitants des îles du Pacifique. Il semble d'après leurs travaux que ces populations soient venues par vagues du Sud-Est asiatique. A une époque où la largeur des détroits, le dessin des côtes et les rigueurs des climats n'étaient pas ceux que nous connaissons, des groupes successifs de navigateurs se sont avancés vers les îles du Pacifique. Parmi eux se trouvaient les ancêtres des habitants mélanésiens actuels des Nouvelles-Hébrides. Ces mouvements de popu-

lation remontent à plusieurs millénaires avant Jésus-Christ. Si aux Nouvelles-Hébrides ils supplantèrent une population pré-mélanésienne, il n'est pas resté de trace de cette dernière.

Le peuplement de l'archipel néo-hébridais est composé aussi pour une moindre part d'apports polynésiens. On ne sait pas encore s'il s'agit de résultats des grandes migrations venues du Sud-Est asiatique, ou si ces éléments polynésiens proviennent de voyages accidentels à partir des îles de la Polynésie Orientale à une époque beaucoup moins éloignée. Il se pourrait même que les archéologues découvrent un jour la preuve que des contacts réguliers étaient organisés avec les îles Tonga.

Cette très brève incursion dans le domaine de l'anthropologie explique les différents types que l'on rencontre dans l'archipel. En effet, les traits physiques de cette population sont très diversifiés. « Les autochtones — écrit Jean Guiart — qui constituent, on vient de le voir, la plus grande partie de la population de l'archipel, ressortissent en gros à deux types distincts clair ou foncé, polynésien ou mélanésien. Autour de ces deux pôles s'ordonne toute une série de variantes individuelles. Il est rare en effet de trouver un village où les faciès apparaissent fondés sur un même type » (2). Bien que, géographiquement, les Nouvelles-Hébrides appartiennent à la Mélanésie, on peut citer des villages, et parfois des îles, où certains traits polynésiens apparaissent clairement (3). L'opposition de deux races, mélanésienne et polynésienne doit donc être nuancée et ce point ne doit pas être perdu de vue dans l'étude de la société mélanésienne aux Nouvelles-Hébrides.

L'histoire de cette population composite installée au carrefour des anciennes migrations est encore mal connue. Des travaux archéologiques (4) entrepris depuis quelques années permettent cependant d'étudier différents styles et différentes époques de poterie, technique qui a disparu de l'archipel avant l'arrivée des Européens. Les études ethnologiques de leur côté en recueillant les traditions, les mythes et les légendes contribuent à faire revivre les époques lointaines de l'histoire néo-hébridaise (5). Les sociétés coutumières ne connaissant pas l'écriture ne conservent que des traces incertaines de leur passé. La complexité de l'organisation sociale que

(2) Jean Guiart, « Nouvelles-Hébrides », p. 227 dans H. Deschamps et J. Guiart, *Tahiti, Nouvelle-Calédonie, Nouvelles-Hébrides*, Paris, 1957.

(3) Par exemple le village de Mélé sur Vaté, ou les îles d'Aoba, d'Aniwa et de Futuna.

(4) Il convient de citer ici les noms de José Garanger, archéologue du C.N.R.S. et de Mary et Richard Shutler Jr, du Bishop Museum d'Honolulu.

(5) Les recherches ethnologiques, principalement celles de Jean Guiart, sont naturellement utilisées par les archéologues.

rencontrèrent les premiers européens et qui apparaît encore dans certaines îles, permet de penser cependant que la société mélanésienne traditionnelle, comme les autres sociétés océaniques, a connu une évolution sinon dans ses techniques productives, du moins dans ses structures sociales, politiques et religieuses (6). Quant à l'avenir de la société mélanésienne, les considérations sur son origine ethnique que l'on vient d'esquisser permettent de penser que son évolution s'inscrit, selon des modalités particulières, dans le contexte d'un monde mélano-polynésien en mouvement qui présente des caractères d'unité biologique et culturelle.

2. — CARACTÈRES GÉNÉRAUX DE LA SOCIÉTÉ MÉLANÉSIENNE TRADITIONNELLE

(Résumé)

Il ne nous est pas possible dans le cadre de cette étude de faire la description détaillée de la société mélanésienne traditionnelle. Il est pourtant nécessaire pour mieux mesurer l'effet de l'administration condominiale de présenter brièvement les traits caractéristiques de cette société originale. Elle se signale surtout par son morcellement et par la complexité des formes dans lesquelles elle s'organise.

A) *Une société morcelée*

Le morcellement de la société mélanésienne est principalement dû aux traits géographiques de l'archipel. L'ensemble des îles s'étire sur plusieurs centaines de kilomètres. Dans le Sud de l'archipel, les îles sont séparées les unes des autres par plusieurs dizaines de milles marins. En de nombreux endroits les courants gênent les traversées. Souvent les côtes sont ouvertes aux vents dominants du Sud-Est ou bordées de dangereux récifs. De plus, sur chaque île, le relief ne favorise guère les communications. Les surhaussements des formations coralliennes délimitent des pla-

(6) « En ce qui concerne la vie économique des populations anciennes du Pacifique, précisons qu'il s'agit là, pour nos études, d'une aire en quelque sorte privilégiée, où la culture matérielle est restée très stable, tandis que les structures sociales, politiques et religieuses évoluaient en permanence vers des systèmes de plus en plus complexes. » Jean Guiart (*Les religions de l'Océanie*, p. 3). Après l'arrivée des Européens le mouvement est différent, l'introduction de nouvelles techniques ruinant à long terme les structures traditionnelles de la société malénésienne.

teaux coupés de falaises abruptes. Les anciens cônes volcaniques subsistent au centre des îles et forment des sommets relativement élevés. Les précipitations et le ruissellement des eaux viennent accentuer ce relief déjà peu propice à la circulation et détériorent les pistes, qu'une végétation proliférante recouvre rapidement.

La société mélanésienne traditionnelle se répartissait donc en groupes distincts selon des îles et à l'intérieur des îles, elle présentait également des cloisonnements. Aujourd'hui encore, il faut distinguer les Mélanésiens qui vivent dans la brousse, au centre d'une grande île, comme dans les montagnes de Santo et ceux qui sont installés au bord de la mer, comme à Paama. Cette différenciation se retrouve dans d'autres parties de la Mélanésie (7).

La nature n'est pas seule responsable du morcellement de la société mélanésienne. Sans doute le peuplement originaire n'a pu être le fait que de navigateurs capables de franchir de longues distances, mais ces techniques n'ont pas été conservées dans leur totalité par les populations installées dans l'archipel. L'insularité, si elle n'a pas empêché la formation d'une aire culturelle présentant des caractères d'unité, a été un obstacle à la constitution de vastes groupes soumis à un seul pouvoir.

L'implantation de certains villages venait encore ajouter aux conditions géographiques d'isolement. En effet, les îlots côtiers, très fréquents dans l'archipel étaient recherchés pour des raisons de sécurité et sans doute aussi de salubrité (8). Les villageois insulaires possèdent souvent des cultures sur la grande terre et l'on peut encore observer, en bien des endroits de l'archipel, le va-et-vient journalier entre l'îlot où l'on réside et la grande terre, où se font les cultures. Sur l'un de ces îlots, Atchin, sur la côte Nord-Est de Mallicolo, la population atteint la plus forte densité de l'archipel : 970 habitants au km² (recensement de mai 1967). Autour de Port-Vila, trois des quatre principaux villages autochtones avaient à l'origine une situation insulaire. La présence de sources et la recherche de sites ventilés donc salubres ont sans doute favorisé le peuplement de certaines régions au détriment d'autres. La dispersion des implantations encourageait l'isolement.

Dans certaines zones seulement, caractérisées par l'unité géographique et des communications moins difficiles, on rencontrait des ensembles organisés. Sur le plateau nord de l'île de Mallicolo,

(7) Oliver (*Les îles du Pacifique*), p. 42 et Doumenge (*L'homme dans le Pacifique Sud*), p. 248.

(8) G.S. Parsonson, « Artificial Islands in Melanesia, The Role of Malaria in the settlement of the Southwest Pacific », *New-Zeeland Geographer*, vol. 22, n° 1, avril 1966.

il existe encore des chefferies, qui en se combinant avec la hiérarchie des grades, quadrillaient de manière complexe toute cette région (9). Dans les petites îles du groupe des *Shepherds* et dans la grande île de Valé toute proche, on recueille souvent les légendes des chefs qui auraient réussi à rassembler sous leur pouvoir cet ensemble. Ces phénomènes sont cependant limités et altèrent assez peu le caractère morcelé de la société mélanésienne traditionnelle.

Un dernier aspect du morcellement de cette société qui apparaît encore de nos jours est la multiplicité des dialectes. D'une île à l'autre, parfois d'un village à l'autre, le langage n'est pas le même. Certains dialectes laissent même apparaître leurs origines polynésiennes. Ces différences linguistiques contribuaient et contribuent toujours au morcellement de la société mélanésienne et il est significatif d'entendre de nos jours les autochtones originaires d'îles différentes communiquer entre eux en *bichlamar*, sorte d'anglais très sommaire et très déformé, qui emprunte au français et à l'espagnol certaines tournures et certains mots.

Pourtant en dépit de ce morcellement, on retrouve dans ces sociétés insulaires des traits communs qui expriment leur appartenance à l'aire culturelle mélanésienne. La complexité de l'organisation sociale traditionnelle est une caractéristique de tout l'archipel.

B) *Une organisation sociale complexe* (10)

Cette société divisée par les conditions géographiques en une multiplicité de groupes distincts ne pouvait s'organiser selon des lignes de clivage verticales. La réalisation des grands travaux de la société coutumière (construction de pirogues et de cases, débroussaillage des jardins) et les impératifs de la sécurité exigeaient que, à l'intérieur du cloisonnement géographique, on n'ajoute pas encore à la faiblesse du groupe par des distinctions de clan.

L'organisation traditionnelle de la société mélanésienne est une hiérarchie de grades que les hommes acquièrent successivement au cours de leur existence. Au sommet de cette échelle, les plus hauts grades confèrent le pouvoir et le prestige. Le passage d'un

(9) Jean Guiart, « L'organisation sociale et politique du Nord-Malekula », *Journal de la Société des Océanistes*, t. VIII, 1952, p. 149.

(10) Pour ce sous-paragraphe sur l'organisation sociale, nous utilisons les travaux de Jean Guiart qui a passé de nombreuses années à étudier la société mélanésienne de l'archipel. Il a résumé une partie des résultats de ses recherches dans « Les Nouvelles-Hébrides », p. 234 (*Tahiti, Nouvelle-Calédonie, Nouvelles-Hébrides*, par Hubert Deschamps et Jean Guiart).

grade à un autre donne lieu à des cérémonies rituelles qui n'ont pas de caractère secret : femmes et enfants peuvent y assister. L'érection d'un monument, une pierre ou une statue en bois, différente selon les grades, symbolise l'accession au nouveau grade. Alors l'homme prend un nom correspondant à son nouveau titre et il doit payer ce monument en cochons, richesse et monnaie de la société mélanésienne.

Cette distinction des grades, quelquefois douze comme dans le Nord-Ambrym, entraîne tout un système d'interdictions qui dans la vie quotidienne fait éviter les contacts avec les hommes d'un grade inférieur. Ces interdictions portent par exemple sur la cuisine préparée par les femmes ou les hommes d'un grade inférieur, sur la place réservée dans le « Nagamal », maison commune des hommes du village. Ce type d'organisation sociale, caractéristique de la société néo-hébridaise, se retrouve encore dans les villages coutumiers d'Ambrym. Sur cette même île subsistent d'ailleurs les formes les plus authentiques de l'art local.

Les hommes peuvent également se trouver liés par des sociétés secrètes comme dans les îles Banks. On y remarque l'absence de hiérarchie et la présence de rites d'initiation, inconnus dans le système des grades. Le paiement en cochons d'une effigie est également le but final des cérémonies d'initiation.

Ainsi la société néo-hébridaise traditionnelle était gouvernée par les plus vieux et les plus riches. L'élevage des cochons (11), comme dans d'autres sociétés mélanésiennes, était au centre de cette organisation, puisque le cochon était la monnaie de paiement de l'ascension sociale. Il existait des prêts en cochons, remboursables avec intérêt et les plus riches éleveurs, ou leurs descendants étaient naturellement les plus favorisés pour acquérir le prestige et le pouvoir.

Pas plus que le morcellement de la société mélanésienne, la hiérarchie des grades et l'absence de chefferie organisée ne devait faciliter les contacts entre les premiers Européens et les autochtones. De nos jours, la plupart des interlocuteurs de l'administration conjointe sont des notables qui ont souvent acquis leur influence hors de l'organisation coutumière. Les premiers Européens s'attendaient à rencontrer une organisation tribale et cherchaient des chefs pour signer des actes de cessions de terres ou des deman-

(11) La valeur de la bête dépend de la longueur et des spirales formées par les canines inférieures, après que l'on ait enlevé les canines supérieures. « Pigs are power in Sakau », écrivait A.J. Marshall à propos d'un groupe du Nord de Santo (*The black musketeers*, p. 128).

des d'annexion (12). Il est probable que ces confusions ont été à l'origine de nombre de litiges fonciers. L'absence d'un pouvoir central local a également été pris en considération lors des négociations qui ont précédé le protocole de 1906.

Le tableau que l'on vient d'esquisser de la société mélanésienne est celui que l'on reconstitue en faisant abstraction des contacts et des bouleversements apportés par les Européens. Cette organisation sociale complexe est le résultat d'une longue évolution dont nous ne savons presque rien. Avec l'installation des Européens, apparaissent des facteurs d'évolution économiques, sociaux et religieux qui sont plus familiers à nos conceptions occidentales de l'histoire.

SECTION II

Les facteurs d'évolution de la société mélanésienne aux Nouvelles-Hébrides

La première reconnaissance effectuée par les Européens aux Nouvelles-Hébrides, en 1606, non plus que les passages successifs des grands navigateurs du XVIII^e siècle n'ont modifié en rien le visage de la société mélanésienne. Depuis, les contacts se sont multipliés et renforcés et, à côté des facteurs économiques de l'évolution de la société mélanésienne, on peut distinguer l'influence des missions et des services d'éducation, ainsi que des influences extérieures plus récentes.

Tous ces facteurs sont étrangers à la société mélanésienne, ils résultent de l'arrivée des Européens. On ne doit pas en conclure que la société mélanésienne est incapable d'évoluer par elle-même. La complexité des formes dans lesquelles elle s'organise, la richesse des mythes et des rites qu'elle façonne et la qualité de son art, prouvent abondamment que ce que nous connaissons d'elle est le fruit d'une longue histoire. Lorsque, au début du XIX^e siècle, traçant de nouveaux courants commerciaux, les Européens arrivèrent en vue des côtes néo-hébridaises, il se peut cependant que ce monde inconnu fut arrêté dans son évolution par le manque de techniques

(12) Le 10 novembre 1884, les « Chefs » de la région de Port-Sandwich sur Mallicolo auraient signé avec Higginson un traité par lequel ils acceptaient un protectorat français. Deux ans avant, un chef de la région de Port-Vila aurait également accepté le protectorat français (Morell, *Britain in Pacific Islands*, p. 200).

productives capables de surmonter les multiples handicaps d'un milieu insulaire. En dépit d'une longue évolution, les habitants de l'archipel se trouvaient comme enfermés dans l'âge de pierre. Les premiers contacts réguliers avec les Européens devaient apporter les germes d'une transformation qui n'a pas encore abouti.

1. — LES FACTEURS ÉCONOMIQUES

Les premières rencontres entre les Européens et les habitants des îles ont été placées sous le signe de la recherche du profit. Le commerce du bois de santal et le recrutement ont introduit les premiers éléments de l'outillage européen dans une société qui ne connaissait que des outils faits de pierre ou de coquillages. Puis, la création de plantations européennes a mis une partie des Mélanésiens dans une position qui rappelle celle des salariés. Enfin la part prise par les autochtones dans la production agricole de nos jours tend à ruiner le modèle de l'organisation sociale traditionnelle.

A) *L'introduction des métaux et des éléments d'outillage européen*

L'isolement des Nouvelles-Hébrides a été brisé dans la première moitié du XIX^e siècle par la recherche du bois de santal (13). Cette précieuse marchandise était échangée contre des outils de fabrication européenne : haches, fusils, clous et autres instruments en fer, morceaux de tissus, tabacs et alcools, constituaient la monnaie d'échange du santal qui permettait aux navigateurs de livrer ce bois précieux en Chine contre du thé (14). Les bèches-de-mer étaient également recherchées pour être revendues en Chine. Ce troc se pratiquait principalement dans les îles du Sud, mais ces premiers exemplaires de la production occidentale circulaient par voie d'échange dans d'autres îles. Après les santaliers, les recruteurs et les commerçants prirent le relais.

L'introduction des armes à feu, si elle a pu momentanément favoriser certains groupes aux dépens de communautés moins bien placées, n'a pas cependant conduit à l'établissement d'hégémonies durables. Au contraire, l'arrivée des outils en fer semble avoir

(13) D. Shineberg, *They came for Sandalwood*, p. 12.

(14) Même ouvrage, Appendice I, pp. 218 et s. Tableau des expéditions du bois de Santal indiquant la cargaison emportée en vue de l'échange.

profondément marqué la société mélanésienne. Les rapports entre l'habitant des îles et son milieu ont été modifiés dans le sens de la facilité : « L'introduction très rapide — écrit Jean Guiart — des instruments à lame de fer : herminettes, haches, sabres d'abatis, a permis une transformation de la vie indigène dont le rythme a pu notablement se ralentir. Le seul débroussaie des champs a pu se faire plus à loisir, utiliser moins de main-d'œuvre collective, et par conséquent imposer un moindre effort au propriétaire du champ qui avait moins de bouches à nourrir à ce moment et pour moins longtemps » (15). Cette transformation du rythme de la vie des Mélanésiens est probablement à l'origine de l'ancienne idée reçue selon laquelle les indigènes étaient par nature peu portés au travail. Jean Guiart en tire aussi la conclusion que cette facilité accrue dans la réalisation des grands travaux de la société traditionnelle a permis l'autarcie de groupes plus restreints.

Facteur historique de l'évolution de la société mélanésienne, l'introduction de l'outillage européen est encore limitée dans les parties les moins accessibles de certaines îles. Dans les villages coutumiers du centre de Santo, du Nord de Mallicolo ou du Sud de Pentecôte, la pénétration de l'outillage européen semble relativement faible, les armes, les outils tranchants de métal et les récipients étant les principaux représentants de la civilisation industrielle auprès de groupes restreints de populations qui conservent leur mode de vie traditionnel.

Cet apport d'outillage n'a pas été suffisant pour redonner rapidement à la société insulaire l'élan qu'elle semblait avoir perdu. Le temps gagné par l'utilisation des outils en fer n'a pas donné naissance à de nouvelles techniques. Déjà les Européens mettaient en place leurs entreprises économiques et l'emploi des Mélanésiens sur les plantations allait pour la première fois les introduire dans le circuit économique du monde moderne.

B) L'emploi sur les plantations

On a déjà signalé en retraçant les étapes de la formation du condominium que dans la deuxième moitié du xix^e siècle, la main-d'œuvre néo-hébridaise était transportée en Australie, pour y travailler sur les grandes plantations. Le nombre de travailleurs ramenés dans leurs îles natales est toujours discuté (16). Mais des obser-

(15) Jean Guiart, *Espiritu Santo*, p. 51. La même observation a été faite sur Santo avant la guerre par A.J. Marshall, *The black musketeers*, p. 230.

(16) En 40 ans, 40.000 travailleurs auraient été recrutés, dont 10.000 ne seraient pas revenus (Projet de rapport sur les résultats du recensement de 1967).

ventions assez anciennes relèvent déjà dans la société traditionnelle les effets de ces premiers contacts avec un monde différent. Dans les premières années de ce siècle, par exemple, les hommes des îles Banks, revenus du Queensland refusaient de se plier aux règles coutumières de l'exogamie ; sur Mallicolo, les départs parmi la population masculine ont provoqué des regroupements (17).

Lorsque en 1901, le gouvernement fédéral australien décida d'interdire l'importation de main-d'œuvre étrangère en Australie, le recrutement continua aux Nouvelles-Hébrides, mais pour amener des travailleurs aux plantations européennes de l'archipel, de plus en plus nombreuses. Ce recrutement s'est déroulé dans des conditions moins critiquables que le précédent : les recruteurs, qui faisaient régulièrement la tournée des îles avaient tout intérêt à respecter les conventions locales pour pouvoir s'approvisionner en main-d'œuvre.

L'emploi des Mélanésiens sur les plantations est encore aujourd'hui caractérisé par son irrégularité. Leur subsistance leur est pratiquement assurée dans leur village d'origine par des cultures vivrières traditionnelles : « En ne considérant que la production végétale — écrivait un spécialiste de l'agriculture dans la Mélanésie du Sud — le système agricole traditionnel des indigènes néo-hébridais permet une alimentation suffisante » (18). Les îles peuplées comme Paama où les surfaces cultivables sont réduites, sont celles d'où partent le plus grand nombre de travailleurs autochtones. Dans le mode de vie mélanésien traditionnel, la prestation de travail apportée sur la plantation représente l'équivalent d'une quantité limitée d'objets manufacturés qui donneront un confort ou des commodités supplémentaires, fusil et munitions pour la chasse, hache et couteau de brousse, carburant pour une lampe à pétrole, vêtements et boîtes de conserves. Quelques mois de travail par an suffisent à acquérir une quantité raisonnable de ces produits, souvent au magasin même de la plantation. Durant son séjour sur l'exploitation, le travailleur autochtone réside dans des logements mal entretenus, puisqu'ils ne sont habités que par des gens de passage. Il est également nourri par son employeur.

(17) Ces exemples sont tirés de H. Rivers, *The History of Melanesian Society* (1914) et Deacon, *Malekula : a vanishing people in the New-Hebrides* (1934), cités par C.S. Belshaw, *Changing Melanesia*, 1954, p. 69.

(18) Jacques Barrau, « L'agriculture vivrière indigène aux Nouvelles-Hébrides », *Journal de la Société des Océanistes*, 1956, p. 208. Cette constatation ne prend pas en compte la nécessité d'une alimentation carnée. Les cataclysmes naturels (glissements de terrain sur les jardins à Paama en 1967) peuvent cependant provoquer des disettes et obligent les Pouvoirs publics à organiser des approvisionnements.

Ces relations épisodiques dominées par l'esprit de profit ne sont peut-être pas la meilleure image que les Mélanésiens puissent découvrir de la civilisation européenne (19). Elles contribuent cependant à ruiner le cloisonnement de la société mélanésienne. Certes l'emploi sur la plantation n'est pas permanent et le déplacement sur une autre île reste temporaire, mais c'est pour l'habitant des îles l'occasion d'approcher ses voisins de l'archipel.

L'emploi sur les plantations européennes a également introduit dans la société mélanésienne la notion de revenu monétaire. Sans doute le magasin de la plantation est là pour fournir par un système d'avances quelques marchandises qui absorberont la quasi-totalité du salaire, mais la liberté de choix que procure une rémunération en argent est de plus en plus utilisée. Au développement du commerce de détail dans les îles, sur les plantations et dans les villages, correspond l'augmentation des ressources monétaires de la société mélanésienne. Une banque australienne a déjà un agent dans un village du Nord de Pentecôte, tandis qu'un bateau d'une maison de commerce de Port-Vila la représente au cours de ses tournées dans les îles pour les opérations d'épargne.

Il est intéressant de noter que, comme facteur d'évolution de la société mélanésienne, l'emploi dans des entreprises économiques participe de manière déterminante à la transformation des cadres anciens. Quantitativement cependant, le phénomène est encore très limité au sein de la population mélanésienne. Certes le développement des entreprises et des administrations européennes, l'urbanisation de Port-Vila et de Luganville, l'attrait du mode de vie occidental et de ses aménités incitent de plus en plus les Mélanésiens à rechercher un emploi relativement stable leur procurant un revenu, qu'ils pourront améliorer par la qualification ou l'ancienneté. Les cultures vivrières dans le cadre du village restent cependant la principale activité de la société mélanésienne, comme le montre ce tableau de la répartition, pour quelques branches d'activité de la population active mélanésienne masculine et féminine, âgée de quinze ans et plus (recensement de mai 1967) :

Agriculture villageoise et de subsistance	25.925	= 79,5 %
Plantations	1.982	6,07 %
Administrations et services	1.412	4,3 %
Industries (bâtiment, manganèse, mécanique)	867	2,7 %
Commerce	454	1,4 %

(19) « Plantation work widened the horizon of the heathen but gave them no reasons for turning away from their own way of life ». R. Lane, « The Heathen Communities of Southeast Pentecost », *Journal de la Société des Océanistes*, 1956, p. 145.

Fait caractéristique de la société mélanésienne, dans la rubrique de l'agriculture villageoise, il y a légèrement plus de femmes que d'hommes, alors que dans les autres branches d'activité, sauf dans l'éducation, l'emploi des femmes est exceptionnel.

C) *La participation à la production agricole*

En utilisant l'outillage occidental ou s'employant sur les plantations européennes, les Mélanésiens ne faisaient que suivre l'évolution provoquée par les entreprises européennes et ils ne s'intégraient que très partiellement à un système économique de type moderne. La part qu'ils prennent désormais à la production agricole, principalement celle du coprah est déjà le résultat d'une certaine évolution. Dans les îles, la culture du cocotier a été encouragée par les Européens installés près des mouillages et qui échangeaient le coprah contre des marchandises variées. La simplicité de cette culture et la fertilité du sol ont facilité le développement de la production du coprah parmi les autochtones. On estime de nos jours que leur production dépasse largement la moitié de la production totale de l'archipel.

Ce nouveau rôle joué par les Mélanésiens dans l'économie de l'archipel modifie considérablement les données de la société traditionnelle. Les conceptions coutumières sont dépassées ou conduisent à d'inextricables litiges lorsque le propriétaire d'une terre veut se dégager des servitudes ancestrales pour la mettre en valeur à son seul bénéfice. Le système des tenures foncières néo-hébridaises n'est pas très connu, mais il semble bien qu'il comportait à l'origine l'attribution du sol à la collectivité alors que les arbres, les plants et les produits faisaient l'objet d'appropriations individuelles (20). La possession du sol tend maintenant à s'individualiser et à se rapprocher du droit de propriété, tel que le définissent les juristes. On sait que sur ce point, les concepts du droit anglais diffèrent de la définition française du droit de propriété, inspirée du droit romain. Aux Nouvelles-Hébrides, certains autochtones réclament parfois devant les tribunaux, la reconnaissance d'un

(20) R. Pujol, *Essai sur les coutumes indigènes des Nouvelles-Hébrides*, p. 21 (étude ronéotée).

droit de propriété exclusif, tandis que d'autres acceptent le mécanisme du « trust » (21) au profit de l'Eglise presbytérienne.

Ainsi les Mélanésiens des Nouvelles-Hébrides entrent peu à peu dans un circuit économique mis en place depuis l'arrivée des Européens. On doit remarquer cependant qu'ils y entrent lentement. Sans doute, les ressources naturelles des îles n'assurent pas à leurs habitants une vie paradisiaque, mais elles permettent le maintien du niveau de vie traditionnel de la société mélanésienne. L'absence d'impôts directs ne fait pas obligation d'avoir un revenu monétaire. D'ailleurs tous les stimulants économiques que nous connaissons, besoin de revenu monétaire ou esprit de profit sont des phénomènes occasionnels que les conceptions traditionnelles n'ont pas complètement assimilés. Ces mêmes conceptions sont soumises à l'influence de missions catholiques et protestantes et à l'action des services d'éducation.

2. — L'INFLUENCE DES MISSIONS ET DES SERVICES D'ÉDUCATION

Les missions, et particulièrement les missions protestantes occupent une place privilégiée dans l'histoire des Nouvelles-Hébrides. L'ancienneté de leur installation et leur dispersion à travers les îles leur ont conféré pendant longtemps un rôle prépondérant dans l'évolution de la société mélanésienne. Depuis, la France et l'Angleterre ont mis en place des services d'éducation qui exercent une influence comparable.

A) *L'influence des missions protestantes et catholiques*

La répartition de la population totale des Nouvelles-Hébrides par confession fait apparaître l'importance des missions protestantes, particulièrement de la mission presbytérienne. En mai 1967, selon les réponses données aux questions des agents recenseurs, les diverses confessions se partageaient ainsi :

(21) Sur la notion de trust, voir R. David, *Les grands systèmes de droit contemporains*, p. 351.

	<i>Pourcentage sur l'ensemble de la population</i>	<i>Pourcentage au sein des Mélanésiens</i>
Presbytériens	39,8 %	42 %
Catholiques romains	16,0 %	12 %
Coutumes	14,9 %	18 %
Anglicans	14,3 %	15 %
Seventh Day Adventists	5,7 %	
Church of Christ	5,1 %	
Eglise protestante française	1,6 %	
Eglise apostolique	1,0 %	
Autres chrétiens	0,4 %	
Sans religion	0,7 %	
Autres religions	0,1 %	
Religion non déterminée ou non déclarée à l'agent recenseur (22) ..	0,4 %	

Si l'on inclut dans la catégorie des adeptes de la coutume les personnes qui n'ont pas été recensées mais qui rentrent presque toutes dans cette catégorie, celle-ci augmente jusqu'à 16,3 % et se place au second rang avant celle des catholiques romains dans l'ensemble de la population néo-hébridaise.

Il ne nous est pas possible de retracer ici l'histoire des missions protestantes et catholiques aux Nouvelles-Hébrides. Comme facteurs de l'évolution de la société mélanésienne, elles présentent cependant des traits communs ou distinctifs que l'on peut résumer.

L'influence des missions a eu un caractère global. Là où elles se sont installées avec succès, il est peu d'aspects de la vie mélanésienne qui n'aient été modifiés. A côté de l'église se trouvaient presque toujours l'école et le dispensaire (en bichlamar, le même mot désigne d'ailleurs l'école et l'église). De plus les conditions particulières de l'implantation européenne dans l'archipel en ont fait longtemps les seules organisations étendant leurs réseaux de liaison à travers les îles. Les ramifications locales de l'administration conjointe et des services publics sont récentes et dans certaines îles se sont simplement juxtaposées aux établissements missionnaires. Enfin, dans la mentalité des premiers habitants de l'archipel, le pouvoir civil et le pouvoir religieux se confondent : « La distinction entre le pouvoir civil et le pouvoir religieux est une notion juridique occidentale à laquelle l'autochtone néo-hébridais n'est pas encore bien habitué », reconnaissait un prêtre catho-

(22) Lors des opérations de recensement, il était licite de ne pas répondre à cette question.

lique autochtone en septembre 1967 (à la XIV^e Session du Conseil consultatif des Nouvelles-Hébrides).

Missions protestantes et missions catholiques diffèrent cependant par l'ancienneté de leur implantation et par leur attitude à l'égard des coutumes mélanésiennes. Précédés de leurs catéchistes polynésiens, les missionnaires presbytériens ont pris pied les premiers, vers le milieu du XIX^e siècle, dans le Sud de l'archipel, avec bien des difficultés, il est vrai. La mission mélanésienne de l'Eglise anglicane qui vint après, s'est surtout implantée dans les îles du Nord de l'archipel. Les missions catholiques devaient donc supporter au départ un sérieux handicap. Résumant la situation lors de l'arrivée des premiers missionnaires catholiques permanents, Monseigneur Douceré écrit : « Il suffit de dire que, à l'établissement définitif des catholiques en janvier 1887, à peu près toutes les îles de notre archipel avaient des missions protestantes, et un bon nombre d'indigènes étaient déjà enrôlés soit dans les îles du Sud et du Centre par les presbytériens, soit aux Banks et aux Torres, avec quelques points plus au Sud par les anglicans » (23).

La carte actuelle des principales missions installées dans l'archipel montre que les îles du Sud, relativement peu peuplées, n'ont vu subsister finalement, en dépit d'une histoire longue et mouvementée, que deux centres missionnaires sur Tanna, l'un presbytérien avec un hôpital, l'autre catholique, de l'autre côté de l'île, non loin de l'hôpital français qui relève du Service de Santé français. Une grande partie de la population de Tanna par suite de mouvements particuliers que l'on décrira plus loin, se soustrait à l'influence des missions. Dans les îles du Centre, de Vaté au Sud, jusqu'à Mallicolo, la population est sous l'influence de centres missionnaires nombreux et divers avec prépondérance de l'Eglise presbytérienne, suivie par de nombreux centres catholiques (Ambrym, Mallicolo, Pentecôte). Les îles du Nord se signalent par la part relativement plus importante de l'Eglise anglicane et la zone du centre de l'île de Santo, où prévalent les croyances coutumières.

Les adeptes de l'Eglise adventiste du Septième Jour se rencontrent dans tout l'archipel (par exemple à Aore ou à Alchin). L'Eglise protestante française s'est surtout établie dans le Nord de Mallicolo et sur la côte Sud de Santo. Aoba, Maewo et Pentecôte abritent, ainsi que quelques îlots côtiers de Santo, des groupes de fidèles « Church of Christ ». L'Eglise apostolique n'est implantée que sur Aoba. Les zones où prévalent encore les coutumes, outre Tanna et

(23) Mgr Victor Douceré, *La mission catholique aux Nouvelles-Hébrides*, p. 57.

le centre de Santo, déjà signalés, sont les plateaux de Mallicolo, le Nord Ambrym et certaines régions du Sud de Pentecôte.

A l'égard des coutumes mélanésiennes, l'attitude des missions dans les débuts a été d'imposer radicalement les formes de la vie chrétienne à la société traditionnelle. Là où ils réussissaient à s'implanter, regroupant les Mélanésiens dans des villages côtiers soumis à leur influence, les missionnaires presbytériens brisaient les structures anciennes et modifiaient le mode de vie mélanésienne, sans égard pour les traditions et sans proposer un modèle d'organisation sociale adapté aux conditions locales. A propos de l'Evangile prêché par les missionnaires dans les termes de leur société d'origine, le professeur Parsonson écrit : « ...il produisit une imitation lamentable du chrétien écossais, habillé de défroques européennes, qui débitait les clichés du puritain et qui observait, avec la plus grande rigueur, les rites du dimanche presbytérien. On doute qu'il restât du sens dans la vie pour de telles gens » (24). Les missionnaires catholiques venus plus tard semblent avoir été moins intransigeants et ont accepté sans doute plus aisément certains traits de la société mélanésienne traditionnelle. Cet esprit conciliant apparaît par exemple sur l'île de Pentecôte dans les relations familiales qu'entretient la mission catholique avec les habitants des villages païens du Sud-Est de l'île. Sur la côte ouest de cette même île, le principal établissement catholique regroupe les élèves de son internat, selon les villages d'où ils viennent. Dans les villages catholiques de Pentecôte, on peut voir des Nagamal (maison commune des hommes) en construction. La mission protestante Church of Christ dans le Sud de l'île a été beaucoup moins souple (25).

L'action des missions protestantes soulevait la colère des premiers colons français (26). Celle des missions catholiques a été l'objet des critiques de certains auteurs anglo-saxons. En dépit de ces jugements partiels et en dehors de toute considération religieuse, on doit reconnaître aux missions un rôle positif dans l'évolution de la société mélanésienne. Sans doute les maladresses et les appréciations erronées ont été nombreuses, mais dans ces îles où l'administration était épisodique et où les Européens venaient

(24) G.S. Parsonson, « La mission presbytérienne des Nouvelles-Hébrides », *Journal de la Société des Océanistes*, 1956, p. 124.

(25) « The melanesians of South Pentecost », par R.B. Lane, dans *Gods, Ghosts and Men in Melanesia*, p. 277.

(26) « Qui donc en réalité se dresse contre nous ici ? — Ah ! nous le savons bien tous : c'est la clique presbytérienne qui seule manifeste l'inexplicable prétention du devenir maîtresse de ces archipels ». Brochure du Comité de Défense de intérêts français aux Nouvelles-Hébrides fondé en 1920.

chercher leur profit, le missionnaire parfois installé pour plusieurs dizaines d'années était le seul représentant désintéressé et permanent du monde occidental.

Cependant, le rôle historique joué par les missions pose un problème pour le développement futur de l'archipel. La société mélanésienne traditionnelle dont nous avons esquissé plus haut les caractères généraux était morcelée. Or, tout en provoquant la rupture de certains cloisonnements, l'arrivée des missions a mis en place de nouvelles lignes de clivage. Les enseignements des diverses églises, soit en français dans les missions catholiques, soit en anglais dans les autres, créent de nouvelles divisions dans la société mélanésienne. On connaît l'exemple dans le Sud-Est d'Ambrym d'un village qui s'est scindé en deux, selon les deux appartenances religieuses locales. De manière plus générale, ces distinctions, mal interprétées par des fidèles trop zélés peuvent être désastreuses dans un pays de dimensions modestes qui doit réunir et économiser toutes ses énergies pour se développer. Ce danger est assez grand pour qu'il ait été évoqué dans une déclaration publique des Commissaires-Résidents « Nous ne pouvons — ont-ils déclaré en 1967 devant l'Assemblée générale de l'Eglise presbytérienne — dans ce pays en voie de développement, où il y a tant à faire, nous permettre de gaspiller ni de l'argent ni des énergies humaines par suite du manque de coordination de nos efforts ou de division de communautés qui pourraient s'unir, à condition de négliger certains préjugés d'appellation ou certaines rivalités. Nous craignons que dans de nombreux cas, cet esprit n'ait pas été bien compris par tous les fidèles des églises, particulièrement parmi les couches de la population les moins bien éduquées et il est des exemples dans certaines îles où le développement en souffre ».

La concurrence politique de l'influence française et de l'influence britannique vient d'ailleurs renforcer l'effet de ces divisions religieuses. Higginson, champion de la prépondérance française, avait demandé à Paris l'envoi de missionnaires catholiques. De leur côté les missionnaires presbytériens en Australie faisaient campagne, on l'a vu, contre la présence de la France dans l'archipel néo-hébridais. Depuis, comme il est naturel, la France soutient aux Nouvelles-Hébrides les missions catholiques tandis que l'Angleterre s'appuie sur les missions protestantes. Cette alliance de la religion et du siècle est particulièrement apparente, encore aujourd'hui, dans l'organisation et dans le fonctionnement des services d'éducation.

B) *L'action des services d'éducation*

Longtemps après l'installation des missions, la France et la Grande-Bretagne ont mis en place des services publics d'éducation. Dans les accords de 1906 et de 1914, l'enseignement n'avait pas été mis au nombre des services communs et il est devenu l'affaire de chacune des deux puissances qui ont créé deux services distincts, selon des modalités particulières. Une subvention du budget conjoint est cependant partagée maintenant entre les deux services nationaux.

Aux Nouvelles-Hébrides, les écoles sont donc françaises ou britanniques. Comme l'influence des missions, l'action des services d'éducation est un facteur de division dans l'évolution de la société mélanésienne. Aux différences de religions s'ajoutent les différences de langues, d'où l'emploi généralisé du bichlamar par les autochtones. On peut seulement espérer qu'à long terme, lorsque l'enseignement secondaire sera plus développé, l'enseignement obligatoire comme seconde langue de l'anglais ou du français transformera en atout pour les Mélanésiens le handicap du bilinguisme.

Les deux services d'enseignement sont organisés de manière très différente. L'enseignement britannique est presque totalement dispensé par les écoles des missions protestantes. Ces écoles sont soutenues financièrement par le gouvernement britannique, qui rémunère partiellement des professeurs. Les plus nombreuses de ces écoles sont presbytériennes. Au total en 1967, 9.700 élèves environ étaient inscrits dans les écoles anglaises (27). Du côté français, la part de l'enseignement public est beaucoup plus importante et illustre les résultats d'une politique, qui, tout en aidant les missions dans leur œuvre éducatrice, cherche à mettre en place un service public de l'enseignement capable d'accueillir une large population scolaire. Au début de l'année 1968, 2.900 élèves étaient inscrits dans les écoles publiques françaises, alors que 3.648 élèves suivaient l'enseignement des écoles des missions.

La dispersion des établissements scolaires britanniques qui appartiennent à des Eglises différentes gêne, semble-t-il, les progrès de l'éducation des autochtones de langue anglaise. La décentralisation abusive (par exemple l'autonomie des programmes) a rendu nécessaire la création de postes de conseillers pédagogiques dans chaque circonscription. D'autre part, tout en renforçant la direction de son service de l'enseignement, la Résidence britannique

(27) Annual Report on Education 1967, Résidence britannique (texte ronéoté).

organise des comités pour essayer de regrouper les représentants des diverses écoles de langue anglaise de l'archipel. Le service de l'enseignement français a des rapports plus simples avec les écoles de la mission catholique, relativement plus groupées (Tanna, Vati, Mallicolo, Ambrym, Pentecôte, Aoba, région de Luganville sur Santo). Il n'y a que quelques écoles protestantes de langue française (dans le Nord de Mallicolo).

Les résultats donnés par le fonctionnement de ces diverses institutions sont encore très limités. Dans certaines zones où les croyances coutumières prévalent encore, les enfants ne sont pas envoyés à l'école (28). Ailleurs, dans des îles assez isolées, on trouve certains établissements qui ne disposent pas d'un personnel qualifié et dont le niveau est nettement insuffisant. Pendant longtemps, certaines écoles protestantes se sont contentées d'enseigner à lire la Bible, à écrire l'anglais et à compter. L'enseignement secondaire britannique et français en est à ses débuts. L'école secondaire britannique à Port-Vila accueillait 55 élèves, tous autochtones, en 1967. Au lycée français de Port-Vila et à son annexe de Luganville, on comptait au début de l'année 1968, 240 élèves dont 215 mélanésiens. Les boursiers qui poursuivent des études à l'extérieur du territoire sont plus nombreux du côté britannique, une cinquantaine en 1967, et ils suivent surtout des cours de formation pédagogique pour revenir comme « teachers » dans les écoles de l'archipel. Les boursiers autochtones qui poursuivent leurs études dans les écoles de la Nouvelle-Calédonie sont une douzaine environ, et ils suivent les cours de l'enseignement secondaire.

L'enseignement proprement dit s'accompagne d'activités et de services éducatifs. Quelques classes d'enseignement ménager sont organisées dans les dernières classes primaires à Port-Vila et à Santo, ainsi que dans certaines écoles des missions, tandis que le service britannique de l'enseignement essaye de susciter la création de clubs féminins. Les mouvements de jeunesse sont tous d'obédience religieuse et limités à Port-Vila, Santo et à quelques centres missionnaires importants. Quelques écoles anglaises ont des classes d'enseignement technique et le lycée français de Port-Vila doit prochainement ouvrir une section technique. Enfin, pour les besoins de leurs services, les administrations nationales et conjointe,

(28) Les proportions des Mélanésiens d'âge scolaire qui vont à l'école sont les suivantes (recensement de mai 1967) :

	Age de 5 à 9 ans	de 10 à 14 ans	de 15 à 19 ans
Garçons	56 %	77 %	44 %
Filles	54 %	71 %	28 %

forment des auxiliaires dans les domaines de l'enseignement, de la santé, des coopératives, de divers services techniques et de l'administration générale. Cependant cette formation spécialisée ne touche au total que quelques dizaines de Mélanésiens.

Dans le bilan de l'administration conjointe, le bas niveau d'éducation des autochtones pèse lourdement au passif. Préoccupées d'établir un règlement de bon voisinage portant sur des points limités, la France et la Grande-Bretagne en fondant le condominium, ont adopté le régime du laissez-faire pour tout ce qui concernait l'éducation des Mélanésiens. En dépit du travail précieux qu'elles ont accompli dans ce domaine, les missions protestantes et catholiques par leur division et leurs moyens relativement limités ne pouvaient suffire à donner une formation moderne, en plus de l'enseignement religieux, à une population morcelée dispersée dans un archipel étendu. Rattraper le temps perdu n'est pas l'affaire de quelques années et pendant longtemps encore le développement de la société mélanésienne souffrira du manque de techniciens et de cadres.

3. — LES INFLUENCES EXTÉRIEURES

La société mélanésienne traditionnelle était insulaire et avait peu de contacts avec le monde extérieur. Les Européens ont apporté en s'installant dans l'archipel des techniques de navigation et des langues écrites qui permettent des communications avec les pays proches. Les sociétés voisines que découvrent alors les néo-hébridais mélanésiens apparaissent comme des modèles différents d'une organisation qu'ils pensaient unique et immuable. Déjà à la fin du XIX^e siècle, le travailleur qui avait été recruté pour le Queensland, établissait à son retour des parallèles et modifiait son attitude vis-à-vis de son milieu d'origine (29).

Cependant les déplacements des autochtones à l'extérieur de l'archipel sont restés peu fréquents. En 1967, près de 200 cartes d'identité ont été délivrées par les services de police français et

(29) « The returned islander does not believe in offerings to the church in shape of pigs, fowls, yams or bread-fruit. He knows how clergymen are regarded by the white workmen with whom he has come in contact », écrivait le capitaine d'un bateau de recrutement en 1883. (Wawn, « The South Sea Islanders and the Queensland labour trade », London, 1893, cité par Morell, *Britain in Pacific Islands*, p. 195.)

britanniques à des autochtones désireux de quitter l'archipel provisoirement. Les principaux mouvements sont ceux de travailleurs qui partent pour quelques mois ou pour quelques années travailler en Nouvelle-Calédonie. En 1968 une trentaine de Mélanésiens d'origine néo-hébridaise était employée en Polynésie française. Ils viennent en général d'une île où les ressources ne suffisent pas à la population, comme Paama. De retour aux Nouvelles-Hébrides, s'ils retrouvent des conditions d'emploi similaires, comme au centre minier de Forari, ils introduisent dans les relations de travail des attitudes qui relèvent du monde industriel.

Dans un autre domaine, la formation à l'extérieur de l'archipel d'élèves par le système des bourses est une ouverture sur le monde moderne. Bien peu encore sont envoyés en Europe, mais en 1967, des boursiers autochtones se trouvaient en Nouvelle-Calédonie (une douzaine), en Australie (13), en Papouasie-Nouvelle-Guinée (11), aux îles Salomon (11), en Nouvelle-Zélande (7) et aux îles Fidji (6). Ces élèves rencontrent des habitants d'autres archipels du Pacifique, et ils vivent, par exemple aux îles Fidji ou en Papouasie-Nouvelle-Guinée, dans une ambiance politique de contestation bien différente de celle des Nouvelles-Hébrides.

L'installation des forces américaines pendant la guerre a donné lieu à une véritable révolution économique en introduisant le bulldozer et l'avion et en traçant des routes et des pistes. Elle a provoqué ou fait revivre des cultes messianiques que l'on décrira plus loin, mais elle n'a pas entraîné une évolution politique.

Les Nouvelles-Hébrides sont encore relativement peu ouvertes aux influences extérieures. Elles ne se font pas encore sentir en profondeur. En dépit de liaisons régulières avec d'autres territoires et malgré les efforts des services d'éducation, les Mélanésiens s'intéressent encore assez peu aux problèmes mondiaux. Pour qui ne parle que le bichlamar et son langage vernaculaire, il est difficile de connaître les questions de l'heure qui se posent au-delà des limites de l'archipel (seule la station de radio-diffusion des îles Salomon diffuse chaque semaine un résumé des nouvelles du monde en bichlamar). A peu près chaque année, le Comité de décolonisation de l'O.N.U. demande que la question des Nouvelles-Hébrides soit inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée générale de l'O.N.U. Bien peu encore de Néo-Hébridais connaissent l'existence de l'Organisation internationale universelle.

SECTION III

Les autres communautés composant la population des Nouvelles-Hébrides et le phénomène de l'urbanisation à Port-Vila et à Luganville

Le tableau de la société mélanésienne ne serait pas complet si l'on n'évoquait pas le rôle souvent très actif des autres communautés qui composent la population de l'archipel. L'implantation européenne, la venue de travailleurs vietnamiens ou polynésiens, la présence de commerçants chinois font partie du cadre général d'une évolution dont on vient d'indiquer les principaux facteurs. Cette évolution se concrétise dans le phénomène de l'urbanisation en deux points de l'archipel, à Port-Vila et à Santo. Ces deux centres en effet qui regroupent maintenant de nombreux Mélanésiens, posent les problèmes économiques et sociaux des agglomérations urbaines.

1. — L'IMPLANTATION EUROPÉENNE

En rappelant les étapes de la formation du condominium et en étudiant les facteurs de l'évolution de la société mélanésienne, nous avons présenté les principaux personnages qui, venus d'Europe, d'Australie ou de Nouvelle-Calédonie, ont apporté aux Nouvelles-Hébrides les éléments du mode de vie et les aspirations du monde occidental. Si le recruteur et le santalier appartiennent à l'histoire, le missionnaire et le planteur sont toujours présents. Nous avons déjà esquissé le rôle des missions, les grandes lignes de leur implantation et de leurs attitudes à l'égard de la société mélanésienne. Il nous reste à décrire l'établissement des planteurs et des représentants des activités tertiaires, derniers venus dans la communauté européenne.

Au début du siècle, les principales îles où s'étaient installés les planteurs étaient Vaté, Mallicolo, Epi et Santo. La plupart de ces familles anciennes sont encore représentées dans l'archipel. Les cultures étaient diverses, maïs, coton, cacao, café, cocotier, mais après plusieurs crises, ces trois dernières cultures devaient supplanter les autres. La principale difficulté des planteurs était de trouver de la main-d'œuvre et presque tous devaient se faire

marins pour recruter des travailleurs. Si ces exploitations conduisaient parfois à de brillantes réussites, l'histoire de la colonisation aux Nouvelles-Hébrides a également enregistré de nombreux échecs et beaucoup de colons se trouvaient endettés auprès des maisons de commerce. Aujourd'hui l'aisance procurée par la culture du cocotier a disparu. Comme pour bien d'autres denrées tropicales, le cours du coprah est trop irrégulier et souvent trop bas pour procurer des revenus stables. De plus en plus, les planteurs se font éleveurs, d'autres postulent un emploi dans les services de l'administration conjointe ou dans les maisons de commerce. Cette situation nouvelle du planteur européen marque déjà l'évolution de la société mélanésienne. Il arrive, comme dans le Sud de Pentecôte, que des autochtones se groupent en compagnie pour acheter les terrains d'une plantation européenne (30). Dans la production du coprah, on l'a déjà signalé, la part des autochtones, producteurs individuels ou groupés en compagnies ou en coopératives, dépasse largement la moitié du total exporté.

Cependant le développement de l'administration et des autres activités tertiaires a entraîné l'installation de nouveaux fonctionnaires du côté français comme du côté britannique. Ce phénomène tend à augmenter la population des deux centres de Port-Vila et de Santo. Si de nombreuses familles de planteurs dans les îles ont abandonné, parfois à un gérant, leur exploitation, on n'a vu créer au cours des dernières années de nouveaux postes administratifs que sur l'île de Mallicolo. Par suite de leur bas niveau d'éducation, les Mélanésiens ne sont employés que comme auxiliaires dans ces administrations ou ces activités tertiaires. Ils sont d'ailleurs souvent devancés par les membres des autres communautés qui composent la population de l'archipel.

Au total, en 1967, la communauté d'origine européenne représentait moins de deux mille habitants 1.773 Européens, dont la plus grande partie sont des nationaux français. Les emplois qu'ils occupent vont des plantations à l'administration, en passant par les maisons de commerce ou de transport, les quelques professions libérales que l'on trouve aux Nouvelles-Hébrides, etc. Les nationaux britanniques, en nombre plus réduit, sont surtout employés dans la seule grande maison de commerce australienne. Très peu d'entre eux possèdent une plantation dans une des îles.

Le tableau dressé par le recensement de 1967 de la population européenne active, masculine et féminine, âgée de 15 ans et plus,

(30) Sur la côte Sud de Santo une coopérative a racheté en 1966 une plantation australienne.

montrait qu'elle se répartissait en quatre branches principales d'activité. De plus, le recensement distinguait, pour toutes les communautés composant la population de l'archipel, quatre catégories d'emploi, allant des fonctions de direction à celles de manœuvre non qualifié. La dernière colonne à droite de notre tableau donne la proportion parmi les Européens employés dans chaque branche, de ceux qui occupaient un emploi de direction :

		<i>Pourcentage parmi la population européenne active</i>	<i>Pourcentage des emplois de direction</i>
Plantation et élevage	104	10,7 %	83 %
Industries	134	13,8 %	32 %
Commerce	116	11,9 %	36 %
Administrations et Services .	395	40,8 %	68 %

Seulement 4 % de la population active européenne est employée comme manœuvre sans qualification professionnelle. Dans l'ensemble de la population néo-hébridaise, la communauté européenne possède donc la direction des activités économiques.

2. — LES COMMUNAUTÉS DIVERSES

La répartition de l'ensemble de la population néo-hébridaise selon l'origine ethnique fait apparaître qu'à côté du groupe des Mélanésiens et de la communauté européenne, on trouve plusieurs petites communautés de Polynésiens ou d'Asiatiques de dimensions toutes également modestes. Il serait trop long de retracer ici l'histoire de leur implantation, mais il est possible de situer brièvement leur apport à l'évolution de la société mélanésienne.

A) *Les Vietnamiens* (31)

L'introduction des Vietnamiens aux Nouvelles-Hébrides remonte à 1923 et résulte des difficultés que rencontraient les planteurs pour recruter de la main-d'œuvre autochtone. Organisés par le gouvernement français, ces convois de travailleurs contractuels, qui devaient regagner leur pays d'origine au bout de quelques

(31) Doumenge, *L'homme dans le Pacifique Sud*, p. 195.

années, devaient donner également à la France un avantage sur le plan politique : « Cette main-d'œuvre était réellement bon marché et c'est elle qui a permis aux colons français d'assurer définitivement leur prépondérance aux Nouvelles-Hébrides sur leurs concurrents anglais » (32), écrivait en 1948 un magistrat français aux Nouvelles-Hébrides. Freinés par la grande crise de 1929 (5.000 travailleurs annamites en 1927, contre 874 en 1936, selon les chiffres de la Résidence de France), les convois reprirent lentement dans les années qui précédèrent la seconde guerre mondiale. Les événements empêchant alors le retour des travailleurs en fin de séjour, les contrats furent reconduits, ce qui aboutit en fait à donner aux Vietnamiens la possibilité de se lancer dans l'artisanat ou le petit négoce. La présence des troupes américaines leur permit de s'enrichir. La guerre d'Indochine interrompit les convois de retour que l'on avait organisés en 1946 et 1947 (1.947 engagés et leurs familles rapatriés en quatre convois). La communauté vietnamienne, regroupée alors en vue du départ à la limite des agglomérations de Port-Vila et de Santo est acquise à la propagande du Viet-Minh, jusqu'aux derniers convois de retour en 1963 et 1964. Il ne reste maintenant que 400 Vietnamiens environ aux Nouvelles-Hébrides.

Cette communauté introduite pour les raisons économiques et dont le séjour posa ensuite des problèmes d'ordre politique, a tout au long de son séjour, marqué son particularisme vis-à-vis du reste de la population. Etudiant le problème des Vietnamiens en Nouvelle-Calédonie et aux Nouvelles-Hébrides, F. Doumenge parle de « l'échec total d'un établissement valable après trois quarts de siècle de rapports » (33). A leur départ, alors qu'ils ne composaient plus la majeure partie de la main-d'œuvre employée sur les plantations, les Vietnamiens ont laissé vides les places d'ouvriers qualifiés, d'artisans spécialisés ou de maraîchers qu'ils occupaient. Les Mélanésiens n'ayant pas reçu la formation technique nécessaire n'ont pu profiter de ce départ et progresser dans l'échelle des emplois.

Les Vietnamiens qui sont restés à Port-Vila et à Santo, par leur statut et leurs intérêts sont très proches de la communauté européenne et particulièrement des Français. Ils s'emploient pour la plupart dans les maisons de commerce ou dans les entreprises de construction.

(32) Geslin, « La colonisation des Nouvelles-Hébrides », *Cahier d'outre-mer*, 1948, p. 244.

(33) F. Doumenge, *L'homme dans le Pacifique Sud*, p. 195.

B) *Les Polynésiens et les Micronésiens*

Les habitants des Nouvelles-Hébrides venus à une époque récente des îles de Polynésie ont pour origine les territoires français de Tahiti, Wallis et Futuna. Par ailleurs des travailleurs ont été recrutés dans le Protectorat britannique des îles Gilbert et Ellice, en Micronésie. Ces trois groupes représentent au total 1.270 personnes, soit 1,7 % de la population néo-hébridaise. Outre leur origine ethnique, leur caractère commun est d'avoir été introduits aux Nouvelles-Hébrides pour parer au manque de main-d'œuvre. Ces mouvements de population font partie de ce que François Doumenge a appelé « Les nouvelles migrations océaniques » (34). En groupes organisés, ou individuellement, des travailleurs s'expatrient. Ils essaient ensuite de faire venir leur famille et certains d'entre eux s'établissent de manière quasi définitive.

Ces travailleurs sont surtout installés dans les îles où se trouvent les principales exploitations agricoles : Santo, Aore, Mallicolo et Epi. Leur nombre élevé sur l'île de Vati (739) s'explique également par leur emploi dans l'usine de manganèse de Forari. Dans ce dernier cas, il s'agit surtout de Wallisiens (35).

Les différentes composantes de cette communauté d'origine polynésienne et micronésienne ont des caractères distincts : arrivés les premiers aux Nouvelles-Hébrides, les Tahitiens qui pratiquent la langue française sans difficulté ont rapidement progressé dans l'échelle des emplois. Beaucoup gèrent des plantations ou les stations des maisons de commerce dans des îles. Les Wallisiens et les Futuniens occupent en général des situations moins élevées et semblent plus près des travailleurs autochtones. Les Gilbertins se trouvent isolés par la langue, tant qu'ils n'apprennent pas les rudiments du bichelamar. Ils vivent en groupe sur certaines plantations, alors que les Tahitiens et les Wallisiens viennent parfois s'employer individuellement à Port-Vila ou à Luganville. Notons pour terminer la présence de quelques Fidjiens généralement employés par l'administration britannique ou sur les caboteurs.

C) *Les Chinois et les autres Asiatiques*

Ce tableau des communautés composant la population néo-hébridaise ne serait pas complet si l'on n'évoquait la présence

(34) François Doumenge, *L'homme dans le Pacifique Sud*, p. 171.

(35) Notes sur les Wallisiens aux Nouvelles-Hébrides, *Journal de la Société des Océanistes*, vol. 19, 1963, p. 189.

comme dans beaucoup de territoires du Pacifique, des Chinois. Leur petit nombre (252, soit 0,3 % de la population totale de l'archipel) ne les empêche pas d'avoir une place importante dans l'activité économique des deux centres de Port-Vila et de Luganville. Ils s'emploient surtout dans le commerce de détail et dans les cultures maraîchères. L'un d'entre eux, basé à Santo, fait le ramassage du coprah avec un caboteur. Les bénéfices sont souvent investis sur place en construction de nouveaux magasins ou de bâtiments à louer. Dans les deux centres urbains le commerçant chinois est le fournisseur habituel des Mélanésiens.

On trouve également aux pêcheries de Pallicolo, sur Santo, une soixantaine de Japonais et de Coréens. Le personnel de direction est réduit et la plupart sont des pêcheurs. Leur langue et leur mode de vie les isolent du reste de la population.

D) Les échanges entre les diverses communautés

Au sein d'une population aussi bigarrée, le métissage est un phénomène relativement répandu et qui tend à atténuer les barrières raciales. Parmi les personnes métissées, les trois quarts sont en partie de souche européenne (1.151 sur 1.483). Elles occupent d'ailleurs des situations généralement plus élevées que les autres : direction ou gérance de plantation, commerce de détail ou de gros, transports par bateaux, ateliers mécaniques.

Le métissage entre les communautés européenne et mélanésienne était sans doute plus répandu à l'époque des pionniers. Sans que le principe d'une ségrégation d'aucune sorte ait été énoncé, il est maintenant devenu exceptionnel. Avec les représentants des autres communautés par contre, les mariages sont fréquents.

3. — L'URBANISATION A PORT-VILA ET A LUGANVILLE ET LA SOCIÉTÉ MÉLANÉSIENNE

Les deux centres urbains de Port-Vila et de Luganville, dit plus couramment Santo, présentent des traits caractéristiques qui illustrent l'évolution de la société mélanésienne. A ces deux centres, on doit rattacher une zone suburbaine, où l'habitat est plus dispersé, mais qui présente des caractères économiques et sociaux communs avec les agglomérations. Des villages autochtones y sont compris.

Au total, près du sixième de la population néo-hébridaise vit dans ces deux zones : 8.108 habitants à Port-Vila et dans sa ban-

lieue et 5.238 dans la zone urbaine et péri-urbaine de Santo. On y trouve la majorité de la population non-mélanésienne : 82 % des Européens et des métis et 98 % des Asiatiques. Elle s'y emploie dans les diverses activités économiques, que l'on a déjà signalées.

Les Mélanésiens forment cependant les 2/3 de la population de ces deux zones. Dans les deux cas, près de la moitié d'entre eux sont originaires d'une autre île : Tanna, Paama, Ambrym et Pentecôte fournissent les contingents les plus importants des habitants de la zone de Port-Vila, non originaires de Vaté. Ambrym, Paama, Pentecôte, Mallicolo et Aoba sont les îles d'origine de nombreux habitants de la zone de Luganville. Ces migrations urbaines ne conduisent pas à des établissements définitifs. Au sein de ces groupes d'insulares, la proportion des hommes est toujours supérieure à la moyenne (assez proche d'ailleurs de la proportion moyenne de l'ensemble de la population néo-hébridaise). Ils s'installent souvent en groupes distincts selon les îles et retournent fréquemment dans leurs îles d'origine. La persistance des attaches et des liens de parenté avec les îles d'origine facilite d'ailleurs l'implantation des nouveaux venus.

Dans ces centres, les Mélanésiens connaissent les aménités de la vie citadine, mais sous un jour particulier. Le logement est un problème particulièrement dramatique : bien qu'une tendance nouvelle se dessine en faveur des emplois stables, la main-d'œuvre mélanésienne, dans les deux centres urbains comme sur les plantations est encore très souvent temporaire. Il en résulte que peu de capitaux sont amassés et encore moins sont consacrés à l'amélioration de l'habitat. La surpopulation des logements, l'absence d'installations sanitaires et d'adduction d'eau, l'utilisation de matériaux de construction de récupération caractérisent l'installation des Mélanésiens dans les zones urbaines et suburbaines de Port-Vila et de Santo. Les effets de ces conditions matérielles se font sentir sur le mode de vie. Sur les 224 affaires jugées en 1966 par le Tribunal des îles du Centre (qui comprend Vaté, dont Port-Vila), 193 étaient des infractions pour ivresse. Sur ces 224 cas, 4 seulement n'avaient aucun rapport avec la consommation d'alcool du prévenu, 99 % des infractions jugées étaient donc plus ou moins liées à l'alcoolisme.

En fin de compte, il semble que l'urbanisation crée chez les Mélanésiens un climat d'instabilité et même d'insécurité : l'éloignement du milieu traditionnel et l'abandon des coutumes suppriment le cadre de la vie sociale. L'introduction dans une communauté multiraciale, l'obstacle linguistique (dans les îles on emploie naturellement le langage vernaculaire de préférence au biche-

lamar) et le travail nouveau, souvent à exécuter sous la direction d'un Européen, obligent les Mélanésiens nouvellement arrivés des îles à improviser des comportements en rapport avec le nouveau modèle de vie sociale qui leur est proposé. Quelques Mélanésiens cependant, employés permanents dans des administrations ou propriétaires d'un petit magasin ou d'un taxi paraissent s'intégrer véritablement à la vie urbaine. Mais bien peu encore semblent avoir franchi ce seuil.

Le morcellement géographique et le cloisonnement social, le balancement entre les croyances coutumières et les conceptions économiques et juridiques occidentales, la division enfin des religions et des enseignements ont modelé aux Nouvelles-Hébrides une société complexe, marquée par l'irruption des Européens, mais au sein de laquelle l'insularité reste un caractère prédominant. En apportant dans l'archipel leurs productions et leurs aspirations, les Européens ont ébranlé la société coutumière : ruinant la complexité des structures traditionnelles, ils ont mis en place selon des initiatives non concertées les éléments d'une économie répondant aux normes occidentales et ils ont tenté, selon leurs nationalités, leurs langues ou leurs croyances, de faire reconnaître par les Mélanésiens, les grandes lignes de leurs religions et de leurs cultures. Aux Nouvelles-Hébrides, la civilisation occidentale s'est avancée en ordre dispersé. Elle a remplacé l'insularité naturelle par des distinctions de cultures.

Les dispositions dont étaient convenues la France et la Grande-Bretagne en créant le condominium n'avaient d'ailleurs ni assez d'ampleur ni suffisamment d'efficacité, pour empêcher que le développement de la société mélanésienne ne se fit par des voies multiples.

CHAPITRE II

L'ADMINISTRATION DES INDIGÈNES PRÉVUE PAR LE PROTOCOLE DU 6 AOÛT 1914

Lorsque fut créé le condominium, l'administration des populations autochtones n'était pas la préoccupation majeure des négociateurs. Les indigènes, pensait-on, devaient rester soumis à l'autorité coutumière. Il s'agissait seulement de les protéger des Européens et d'eux-mêmes. Les dispositions conventionnelles relatives au recrutement et le Code pénal spécial devaient remplir ces deux buts. Aussi dans les accords de 1906 et de 1914, l'indigène apparaissait surtout comme un travailleur peu appliqué, qu'il faut empêcher de boire et de manier des armes à feu. L'absence d'une administration locale étoffée rendait, dès le départ, illusoire la réglementation du recrutement que la Convention organisait en détail. Les Instructions concernées adressées par les deux gouvernements à leurs Hauts-Commissaires respectifs laissent d'ailleurs entendre que l'on ne se faisait pas beaucoup d'illusions, ni à Paris, ni à Londres, sur l'efficacité du nouveau régime à l'égard des Mélanésien.

« L'un des objets de la Convention était de soumettre les indigènes pour la première fois, à une autorité régulière, dont ils puissent attendre aide et protection. Les conditions particulières de l'archipel ne permettront sans doute pas avant longtemps à cette protection de produire tout son effet tutélaire » (1).

Le Protocole du 6 août 1914 donne la définition de l'indigène. Il précise quelles attributions l'autorité conjointe pourra exercer sur les indigènes. Il organise une juridiction et un Code spécial. D'autres dispositions enfin, modifiées depuis pour la plupart, prévoyaient des mesures protectrices.

(1) Politis, *Le condominium franco-anglais*, p. 127.

SECTION I

La définition de l'indigène et le statut des personnes, selon le Protocole du 6 août 1914

Les Nouvelles-Hébrides sont sans doute le dernier territoire où la terminologie officielle oblige encore à parler d'indigènes. Ce vocable qui n'a plus cours ailleurs désigne en effet les habitants autochtones de l'archipel qui ne jouissent pas des mêmes droits que les ressortissants des deux puissances condominantes. Dans la pratique administrative française, on s'attache à masquer cet anachronisme en employant le terme « autochtone ». De même, le vocabulaire officiel britannique a abandonné le terme « native » au profit de « New Hebridean ».

1. — LA DÉFINITION DE L'INDIGÈNE

Le Protocole du 6 août 1914, dans son article 8, donne la définition de l'indigène :

« Par le mot indigène, on entend dans la présente Convention toute personne de race océanienne ne ressortissant pas, soit comme citoyen soit comme sujet ou protégé, de l'une des deux Puissances signataires. »

Cette définition comporte un aspect positif et un aspect négatif. Le contenu de la définition fait référence tout d'abord à la « race océanienne ». Il s'agit d'une notion imprécise qui évoque cependant les travaux anthropologiques récents faisant ressortir la parenté originaire de tous les habitants des îles de l'océan Pacifique. Dans le texte du Protocole, il s'agit seulement des premiers habitants de l'archipel, qu'ils soient de purs Mélanésiens, ou qu'ils aient subi l'influence polynésienne. Par contre le statut des nouveaux venus, travailleurs polynésiens ou micronésiens est régi, selon leur territoire d'origine (Polynésie française, territoire des îles Wallis et Futuna, protectorat britannique des îles Gilbert et Ellice).

L'indigène, selon le Protocole se définit également par opposition avec les personnes d'un autre statut. L'article 8 du Protocole distingue ainsi les indigènes des citoyens, des sujets ou des pro-

légés des deux Puissances signataires. Sur ce point, il convient de préciser le statut des personnes et les distinctions instituées par le Protocole : « Les habitants des Nouvelles-Hébrides doivent être divisés en trois catégories : les sujets des co-souverains, les ressortissants des Etats tiers, les indigènes » (2).

2. — LE STATUT DE L'INDIGÈNE ET CELUI DES AUTRES HABITANTS DE L'ARCHIPEL

L'article 1 du Protocole du 6 août 1914 donne aux ressortissants français et britanniques leur statut et cette disposition est l'un des fondements de l'accord de la France et de la Grande-Bretagne, en 1906 et en 1914. Sur le territoire d'influence commune formé par l'archipel, les sujets et citoyens des deux Puissances signataires jouiront de droit égaux de résidence, de protection personnelle et de concurrence, chacune des deux Puissances demeurant souveraine à l'égard de ses nationaux. En étudiant la répartition des compétences entre l'autorité administrative conjointe et les autorités nationales, nous avons souligné que ces dispositions correspondaient non seulement à l'application du principe de la compétence personnelle, mais aussi à une extension à titre territorial de la compétence des deux Puissances.

En ce qui concerne les ressortissants des tierces Puissances, la Convention de 1906 et le Protocole du 6 août 1914 ont mis en place un système d'option obligatoire. Dans un délai d'un mois à partir de leur entrée dans le territoire d'influence commune, ils doivent opter pour le régime applicable aux Français et aux Anglais. A défaut d'option, les Commissaires-Résidents doivent déterminer conjointement le régime applicable. L'option a un caractère définitif, elle ne peut être exercée à nouveau. De plus elle a un caractère individuel.

Les indigènes voient donc leur condition définie par référence à leur race et par opposition au statut des ressortissants des Puissances condominantes et des Puissances tierces. Une règle complémentaire, contenue dans l'alinéa 2 de l'article 8 du Protocole, vient en plus leur interdire d'échapper à leur statut.

« Aucun indigène, dans le sens ainsi défini, ne pourra acquérir dans l'archipel la qualité de ressortissant, soit comme citoyen soit comme sujet ou protégé, de l'une des deux Puissances signataires. »

(2) Politis, *Le condominium franco-anglais*, p. 23.

Cette règle est évidemment inspirée par le souci d'assurer la neutralité de l'action commune. Les Instructions concertées ne le cachent pas : « C'est toujours en vue d'éviter des rivalités fâcheuses que l'article VIII leur interdit d'acquérir la qualité de ressortissant de l'une ou de l'autre Puissance » (3), expliquent-elles à propos des indigènes. Il s'ensuit naturellement que les indigènes néo-hébridais ne peuvent acquérir aucune nationalité.

Pourtant dès la publication de la Convention de 1906, son premier commentateur, Politis, avait prévu que cette disposition seraitournée, puisque l'interdiction d'acquérir la nationalité d'une des deux Puissances signataires ne vaut que « dans l'archipel ». Ayant acquis au cours de son séjour, par exemple dans le territoire voisin de la Nouvelle-Calédonie, la nationalité française, à son retour dans l'archipel, un autochtone néo-hébridais en conservera le bénéfice puisqu'il l'aura régulièrement acquise selon la loi française.

3. — LE PROBLÈME DES MÉTIS NÉS HORS DU MARIAGE

Le problème du statut des métis nés hors du mariage fait aussi ressortir l'imperfection de ce système anachronique qui refuse une nationalité à la majorité des habitants des Nouvelles-Hébrides. Leur sort est différent, selon que leur auteur européen est national français ou britannique. Le procédé de droit français de la reconnaissance permet d'inscrire le métis né hors des liens du mariage sur les registres de l'état civil français et de lui donner ainsi le statut de ressortissant français. S'il n'est pas reconnu, le métis n'a pas de statut, n'étant ni indigène, ni ressortissant d'une Puissance signataire du Protocole, ni d'une Puissance tierce. N'ayant pas de statut personnel, il n'est inscrit sur aucun registre d'état civil et n'est visé théoriquement par aucun des cas de compétence des tribunaux des divers ordres institués dans l'archipel.

Les procédés qui remédient à ce vide juridique sont différents du côté français et du côté britannique. La pratique administrative française utilise le système de l'option, mis en place par le Protocole pour les ressortissants des tierces Puissances. Dans ce cas, le métis non reconnu opte pour le régime français dans les mêmes conditions qu'un étranger à son entrée dans le territoire. Il est donc ensuite justiciable des tribunaux français. Théoriquement il n'acquiert pas la nationalité française et son statut à l'extérieur du territoire condominial n'a pas été défini.

(3) Politis, *Le condominium franco-anglais*, p. 129.

Un statut particulier a été élaboré au contraire du côté britannique pour résoudre le problème des métis nés hors du mariage. L'intéressé, selon ce système doit adresser une demande à l'autorité administrative britannique (le Commissaire-Résident britannique), qui, si elle acquiert la conviction que le métis a eu un auteur, sujet britannique, peut lui accorder la qualité de « British protected person ». Ce statut est valable à l'intérieur des Nouvelles-Hébrides seulement. La décision qui l'accorde peut être révoquée par le Commissaire-Résident britannique, en particulier si le métis obéit au mode de vie mélanésien.

Le problème des métis n'avait pas été prévu par le Protocole. L'aménagement du système que l'on vient d'indiquer résulte d'un accord des deux Résidences sur ce point (4).

SECTION II

Les pouvoirs de l'autorité administrative conjointe sur les indigènes

En étudiant le domaine du pouvoir réglementaire conjoint, on a vu qu'il comprenait notamment le pouvoir d'édicter des règlements d'administration et de police ayant effet sur les tribus indigènes. Ce principe d'autorité se caractérise à la fois par son aspect conjoint et par sa portée variable selon que l'on considère la version française ou la version anglaise du Protocole.

1. — LE CARACTÈRE CONJOINT DU POUVOIR DE RÉGLEMENTATION SUR LES INDIGÈNES

L'article 8, alinéa 3, donnant aux Hauts-Commissaires ou aux deux Commissaires-Résidents le pouvoir d'édicter des règlements d'administration et de police à l'égard des indigènes fait application du principe posé par l'article 7 du Protocole, selon lequel les deux Hauts-Commissaires disposent d'un pouvoir réglementaire conjoint. Il en résulte que ces règlements doivent être pris conjointement.

(4) Mémoire du Commissaire-Résident britannique du 7 juillet 1949. Echange de lettres des deux Commissaires-Résidents du 22 juillet et du 5 août 1948.

Cependant les destinataires de cette modalité du pouvoir réglementaire conjoint sont limités. Au regard de la disposition selon laquelle les règlements seront applicables « à tous les habitants de l'archipel sans aucune exception », on doit conclure qu'il s'agit là d'une modalité exceptionnelle du pouvoir réglementaire. Il s'agit seulement pour l'autorité administrative conjointe d'intervenir dans le domaine de la police (en particulier le maintien de l'ordre) et de l'administration des indigènes. Les Instructions concertées de 1907 précisaient le caractère limité de ce pouvoir réglementaire conjoint :

« Les deux Hauts-Commissaires ont conjointement autorité sur les chefs des tribus et peuvent édicter des règlements les concernant. L'un des objets de la Convention était de soumettre les indigènes, pour la première fois, à une autorité régulière dont ils puissent attendre aide et protection. Les conditions particulières de l'archipel ne permettront sans doute pas avant longtemps à cette protection de produire tout son effet tutélaire. En attendant, vous devrez poursuivre de tous vos efforts la cessation des guerres entre tribus et l'abolition des coutumes cruelles et dégradantes » (5).

2. — LA PORTÉE DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE CONJOINT SUR LES INDIGÈNES

Le pouvoir réglementaire conjoint exercé sur les indigènes ne semble pas avoir été défini avec beaucoup de soin et les procès-verbaux des réunions tenues à Londres en 1906 et en 1914 ne font pas mention de longs débats sur ce point. Il est intéressant de comparer encore une fois la version française et la version anglaise du Protocole (Article 8, alinéa 3) :

« Les Hauts-Commissaires et les Commissaires-Résidents auront autorité sur les chefs des tribus indigènes. Ils auront *en ce qui concerne ces tribus* (6), le pouvoir d'édicter des règlements d'administration et de police et d'en assurer l'exécution ».

Dans la version anglaise, on lit :

« The High Commissioners and Resident Commissioners shall have authority over the native chiefs. They shall have power to make administrative and police regulation *binding on the tribes* (7) *and to provide for their enforcement.* »

(5) Politis, *Le condominium franco-anglais*, p. 129.

(6) C'est nous qui soulignons.

(7) C'est nous qui soulignons.

La différence des deux versions ne met pas tant en cause la force obligatoire des règlements que leurs destinataires. Le pouvoir de police s'applique-t-il seulement aux tribus ou bien vise-t-il à travers l'organisation coutumière les individus ? On doit noter que ce genre d'imprécision n'est que le reflet d'une ignorance de l'organisation coutumière de la société mélanésienne aux Nouvelles-Hébrides. Alors qu'en Afrique, ou dans les territoires plus proches de la Nouvelle-Calédonie ou des îles polynésiennes, les colonisateurs français et britanniques avaient rencontré des systèmes de chefferies et de clans organisés, ils abordaient aux Nouvelles-Hébrides une société morcelée divisée horizontalement selon une hiérarchie de grades. Dans la mesure où l'on s'accordait, comme il était proposé au début de la conférence de 1906 à Londres, pour confier à des chefs indigènes le gouvernement des premiers habitants de l'archipel sous l'autorité des Hauts-Commissaires, on acceptait, peut-être sans le savoir, de prolonger le morcellement de la société mélanésienne, au détriment de son unification et de son développement. La version britannique du Protocole permettait d'envisager que le pouvoir réglementaire conjoint aurait eu une portée individuelle, par delà l'organisation coutumière.

L'évolution de l'administration conjointe devait faire prévaloir cette seconde interprétation. Bien plus, la réglementation conjointe que l'on étudiera au chapitre suivant sur l'organisation des conseils locaux tend à écarter les formes d'organisations coutumières.

SECTION III

L'organisation juridictionnelle et le Code pénal indigène

De 1906 à 1914, l'expérience avait fait apparaître la nécessité d'organiser une juridiction à l'égard des indigènes. Dans l'article 8 que la Convention de 1906 avait consacré à l'administration des indigènes, les négociateurs de 1914 vinrent ajouter l'institution des tribunaux indigènes. Ils avaient aussi prévu l'élaboration d'un précis de droit indigène, en matière civile et répressive, précis qu'aurait dû inspirer l'étude des coutumes mélanésiennes aux Nouvelles-Hébrides.

1. — LES TRIBUNAUX INDIGÈNES

Bien qu'en fin de compte on puisse discuter le caractère juridictionnel des décisions rendues par les Tribunaux indigènes, il est pratique de décrire leur organisation et leur fonctionnement sous les rubriques qui permettent d'étudier les juridictions.

A) *Création, ressort et composition*

La création des Tribunaux indigènes supposait selon le Protocole, que fut élaboré après étude des mœurs et des coutumes des indigènes un précis de droit indigène en matière civile et répressive. L'autorité administrative conjointe ne s'est jamais beaucoup préoccupée de recueillir les mœurs et les coutumes des indigènes et elle a seulement élaboré un Code pénal indigène.

L'arrêté conjoint n° 6 du 6 décembre 1927 ayant institué un Code de pénalités pour les crimes et délits commis par les indigènes à l'égard d'autres indigènes, des Tribunaux indigènes furent mis en place dans les quatre circonscriptions. Les arrêtés conjoints les créant leur ont donné les circonscriptions administratives pour ressort.

La composition des Tribunaux indigènes les rapproche également des circonscriptions administratives, puisque le Protocole prévoit qu'ils seront présidés par l'un des deux délégués de la circonscription assisté de deux assesseurs indigènes, désignés par les deux Commissaires-Résidents. Les Délégués devaient se remplacer à la présidence d'un mois à l'autre, mais en fait ils président selon l'origine de l'affaire, soit qu'il y ait eu intervention de la milice française ou de la milice britannique, soit qu'en matière civile le demandeur soit allé demander justice au Délégué de son choix.

Il est à noter que les membres des Tribunaux indigènes ne peuvent être récusés, mais que le Président du Tribunal peut décider si l'assesseur doit s'abstenir.

B) *La compétence des Tribunaux indigènes*

Dans la limite de leur ressort, à l'égard des indigènes, les Tribunaux indigènes ont une compétence de droit commun en matière civile et répressive, sous réserve des cas exceptionnels, où les indigènes peuvent être justiciables du Tribunal Mixte, des Tribunaux du Premier Degré ou enfin des juridictions nationales.

a) *En matière civile et commerciale*

Dans les matières civiles et commerciales, les Tribunaux indigènes sont en principe compétents pour tous les litiges dans lesquels les indigènes sont seuls en cause. Le Tribunal compétent sera fixé selon le domicile du défendeur, lequel sera apprécié par le Tribunal saisi de la requête.

b) *En matière répressive*

Les Tribunaux indigènes sont compétents pour réprimer les infractions spéciales aux indigènes, soit qu'elles soient prévues par les règlements pris sur le fondement de l'article 8, alinéa 3, soit qu'elles soient prévues dans le règlement conjoint portant Code pénal indigène. Ils sont également compétents, à raison des personnes en cause pour les délits et les crimes commis par des indigènes à l'égard d'autres indigènes.

c) *Les exceptions à la compétence des Tribunaux indigènes*

Des diverses dispositions du Protocole du 6 août 1914 (articles 12, 20 et 21) il ressort que certaines exceptions sont apportées à la compétence de droit commun des Tribunaux indigènes à l'égard des indigènes, tant au profit du Tribunal Mixte que des Tribunaux du Premier Degré ou des juridictions nationales.

1° Les indigènes peuvent être justiciables du Tribunal Mixte, exceptionnellement en matière civile et répressive.

En matière civile, ils devront aller devant le Tribunal Mixte pour tous les litiges relatifs aux immeubles immatriculés ou non encore immatriculés, mais soumis au régime de l'immatriculation, de même que pour les actions mobilières ou immobilières connexes. De plus il est possible aux indigènes de porter d'un commun accord leurs litiges devant le Tribunal Mixte (article 21).

Une modification récente du Protocole (8) indique que, lorsque sur le fondement de son nouvel article 31, l'autorité administrative conjointe aura promulgué une réglementation conjointe du travail, le Tribunal Mixte sera compétent pour toutes les questions relatives à cette réglementation.

(8) Echange de notes du 14 février 1967 entre la France et la Grande-Bretagne relatif à la réglementation du travail et des conflits de travail aux Nouvelles-Hébrides, publié par le décret n° 68-203 du 23 février 1968 (*Journal officiel de la République française* du 2 mars 1968, p. 2261).

En matière répressive, le Tribunal Mixte est compétent pour tout délit ou crime commis par des indigènes à l'égard de non-indigènes.

Il est de plus compétent pour les délits ou crimes commis par un indigène à l'égard d'un autre indigène dans les îles du Centre, depuis la limite Sud de la circonscription jusqu'à l'île de Paama, lorsque la peine encourue est supérieure à une année de privation de liberté.

2° Les indigènes sont également justiciables des Tribunaux du Premier Degré. Ces juridictions sont uniquement chargées de la répression des infractions à la réglementation conjointe prise sur le fondement de l'article 7 du Protocole, et des infractions spéciales prévues par le Protocole. Leur compétence répressive s'étend à tous les habitants de l'archipel, quels que soient leurs statuts.

Les Tribunaux du Premier Degré sont composés des deux délégués de chaque circonscription et d'un assesseur. Il en existe un par circonscription. Comme dans le Tribunal Mixte, on note que les indigènes ne peuvent être nommés assesseurs, le Protocole les exclut formellement.

3° En matière répressive également, un indigène peut se voir poursuivi devant l'un des deux tribunaux nationaux. L'article 20 du Protocole, dans son alinéa 4, précise en effet :

« Lorsque la poursuite d'un crime ou d'un délit comprendra à la fois des justiciables des tribunaux nationaux et des justiciables soit du Tribunal Mixte, en vertu de l'article 12 ci-dessus, soit des Tribunaux indigènes, en vertu de l'article 8, tous les prévenus seront traduits devant le tribunal national compétent. »

Etant les coauteurs ou les complices d'une infraction avec des ressortissants français par exemple, les indigènes seront attirés devant la juridiction française. Au cas où par le jeu de cette disposition les tribunaux répressifs français et britanniques se trouveraient en conflit de compétence, les indigènes iraient devant le Tribunal Mixte après jugement par les tribunaux nationaux des justiciables de ces tribunaux. Le Protocole n'indique pas si le Tribunal Mixte sera lié par le contenu des jugements des tribunaux nationaux. On doit remarquer sur ce point que les mêmes magistrats siégeant dans les formations nationales et au Tribunal Mixte, les solutions de ces diverses juridictions devraient normalement se trouver en harmonie.

C) *Procédure, voie de recours et exécution des jugements*

a) *La procédure* suivie par les Tribunaux indigènes résulte des paragraphes 8 à 11 du Protocole du 6 août 1914. Il était notamment prévu que le Tribunal Mixte, usant d'un pouvoir réglementaire original déterminerait par un règlement spécial la procédure applicable devant les Tribunaux indigènes. En matière pénale est intervenu l'arrêté du 26 août 1927 du Tribunal Mixte complété par les arrêtés des 27 août 1943 et 6 juillet 1951 du Tribunal Mixte. La procédure suivie devant ces mêmes tribunaux en matière civile est déterminée par l'arrêté du 3 juillet 1951 du Tribunal Mixte.

En matière pénale, on note que les Délégués de la circonscription qui président à tour de rôle peuvent convenir de la régularité des audiences et de la tenue des audiences foraines. Le Tribunal indigène se saisit lui-même et son président procède aux opérations d'instruction. L'assistance d'un défenseur n'est pas prévue non plus que l'intervention d'un ministère public. Il n'y a pas de greffier et la nomination d'un secrétaire n'est obligatoire que dans le cas où la peine encourue est supérieure à un an de prison. Le compte rendu de l'audience sera transmis au Tribunal mixte pour homologation ou réformation.

En matière civile, l'instance peut être introduite, même par une requête orale à l'audience. La tentative préalable de conciliation est obligatoire. En cas d'empêchement justifié seulement, les parties pourront se faire représenter par un mandataire. Un registre de toutes les affaires civiles et commerciales devra être tenu.

Pour tenir compte des circonstances locales, les témoins peuvent être dispensés du serment et le Président se voit investi des mêmes pouvoirs que ceux dont dispose le Président du Tribunal Mixte pour la police de l'audience, la répression des outrages envers les membres du tribunal et l'assiduité des assesseurs et des témoins.

b) *Les voies de recours* contre les décisions des Tribunaux indigènes sont limitées mais la procédure de l'homologation permet de réformer certains jugements.

L'appel n'existe qu'en matière civile et commerciale, lorsque l'objet du litige dépasse un certain taux déterminé par le Protocole. Il est porté devant le Tribunal Mixte, et doit être interjeté dans un délai de huit jours, par simple déclaration orale ou écrite au Président.

En matière répressive, les décisions portant condamnation à une peine supérieure à une année de privation de liberté sont soumises avant exécution à l'examen du Tribunal Mixte. L'affaire n'est pas jugée à nouveau, mais au vu du dossier de l'affaire, qui doit lui être transmis par le Président du Tribunal indigène, le Tribunal Mixte peut homologuer le jugement ou le réformer, en appréciant à nouveau, le fait et le droit. Dans les cas les plus graves, le Tribunal Mixte peut évoquer l'affaire et la rejurer après un réquisitoire du Ministère public et les conclusions de l'avocat des indigènes.

c) *L'exécution des décisions des Tribunaux indigènes* se fait selon les mêmes règles que celles qui gouvernent l'exécution des décisions du Tribunal Mixte.

L'arrêté du 3 juillet 1951 du Tribunal Mixte donne cependant compétence au Président du Tribunal indigène pour prendre toutes les mesures nécessaires à l'exécution forcée des jugements, notamment la vente des biens.

En matière répressive, les deux Commissaires-Résidents sont conjointement compétents pour faire exécuter les peines. Mais l'un d'entre eux, ou son délégué, peut se voir confier le soin de prendre les mesures d'exécution. D'ailleurs si le Protocole avait rangé parmi les services communs, « les prisons indigènes communes », il s'agit maintenant de prisons distinctes.

Les réductions de peines doivent être décidées conjointement, soit par les Hauts-Commissaires, soit par délégation par les Commissaires-Résidents. S'ils ne parviennent pas à un accord sur le montant de la réduction, le Protocole indique que l'on doit faire la moyenne de leurs propositions.

Le caractère juridictionnel des décisions rendues par les Tribunaux indigènes peut être discuté. Les organes qui les rendent ont une composition administrative : à côté du Délégué qui préside, on trouve des assesseurs désignés par les Commissaires-Résidents et qu'on ne peut récuser. La compétence de droit commun de ces tribunaux est moins importante qu'il paraît au premier abord, puisque chaque fois qu'un non-indigène est impliqué, ou qu'il s'agit d'une infraction à la réglementation conjointe prise sur le fondement de l'article 7 du Protocole, l'affaire échappe aux Tribunaux indigènes. La procédure surtout ne semble pas donner au prévenu les garanties que l'on pourrait attendre d'une juridiction : l'absence de défenseur et du recours de l'appel en matière pénale, l'absence de débat lors de l'homologation par le Tribunal Mixte, le rôle très important en pratique de l'autorité administrative en

matière de réduction des peines font penser qu'il s'agit là plus d'un organe relevant de l'autorité administrative conjointe que d'une institution indépendante chargée de dire le droit.

Les circonstances locales et l'histoire du condominium excusent sans doute cette confusion de l'administratif et du judiciaire : à l'origine, on a voulu faire intervenir les Délégués lorsqu'un indigène se trouvait puni selon des règles coutumières. En 1909, par une lettre conjointe adressée à ceux qu'ils appelaient les chefs des tribus de Tanna, les deux Commissaires-Résidents avaient reconnu l'existence de certains « tribunaux » indigènes, pouvant condamner des prévenus à travailler sur des routes. En 1912, par un règlement pris le 20 décembre, les Commissaires-Résidents avaient nommé le Délégué du condominium président de ces tribunaux en lui adjoignant quatre assesseurs indigènes (9). Ce système, étendu par la suite à l'ensemble de l'archipel s'est maintenu depuis. Le manque de cadres locaux et la sous-administration permettent difficilement d'imaginer une organisation juridictionnelle aussi perfectionnée que celle que connaissent maintenant les pays occidentaux. Cependant la réforme, encore à venir, de l'organisation juridictionnelle aux Nouvelles-Hébrides qui devra s'attaquer à la multiplicité des tribunaux devra également simplifier la diversité des statuts et donner à tous les habitants de l'archipel l'accès aux organes juridictionnels authentiques, que l'on trouve dans les sociétés développées.

2. — LE CODE PÉNAL AUTOCHTONE

Dans le texte du Protocole, la loi applicable par les Tribunaux indigènes devait être contenue, tant en matière civile que répressive, dans le *Précis de droit indigène* que devait élaborer l'autorité administrative conjointe. Ce précis de droit indigène aurait dû être précédé de l'étude des mœurs et des coutumes des autochtones. Pour tout ce qui n'était pas contraire à l'humanité et au maintien de l'ordre, les Hauts-Commissaires devaient s'inspirer de ces coutumes et les fonder dans le *Précis de droit indigène*.

L'étude des coutumes néo-hébridaises, envisagées du point de vue de l'élaboration d'un Code de droit indigène, n'a été entreprise qu'en 1955 par l'avocat des indigènes auprès du Tribunal Mixte (10).

(9) Procès-verbaux de la Conférence des Nouvelles-Hébrides tenue au Foreign Office à Londres, 10 juin - 6 août 1914, t. I, p. 18.

(10) Il a présenté son travail, une étude ronéotée, dans le n° de 1956 du *Journal de la Société des Océanistes* : voir page 336, René Pujol, « La codification des coutumes indigènes aux Nouvelles-Hébrides ».

Le premier Code de pénalités frappant les indigènes date de 1927, il n'a pu s'en inspirer. Il a été repris en 1962, dans le Règlement conjoint n° 12, portant Code pénal applicable aux autochtones des Nouvelles-Hébrides, qui ne semble pas non plus tenir beaucoup compte des coutumes mélanésiennes.

Quant à la législation civile et commerciale applicable aux personnes de statut indigène, elle est fragmentaire et contenue dans quelques règlements conjoints récents sur l'entretien des enfants naturels, la validité du mariage et le fonctionnement des sociétés et des coopératives.

Quoique très sommaire (une dizaine de pages dactylographiées), le Code pénal autochtone organise les principes de la responsabilité pénale dans ses premiers articles : sont ainsi soustraites des effets de la responsabilité pénale, les personnes atteintes d'une maladie mentale et celles qui ont moins de 13 ans. La légitime défense — de soi-même ou d'autrui — et la contrainte par une force insurmontable au moment où l'infraction est commise effacent également la responsabilité pénale. Comme l'indique le professeur O'Connell (11), cette dernière hypothèse vise probablement les infractions commises sous la pression, parfois très forte, des influences coutumières. La tentative et la complicité sont punies en principe de la peine qui réprime l'infraction réalisée.

Les peines sont l'amende, l'emprisonnement et la mort. Le Code pénal autochtone indique le maximum de la peine à infliger, mais le tribunal peut prononcer une peine inférieure. Les circonstances atténuantes dont il relèvera l'existence l'obligeront cependant à prononcer une peine d'emprisonnement si la peine encourue est la mort ou une peine d'amende si la peine encourue est l'emprisonnement. Le Règlement conjoint n° 2 de 1967 a mis en place la procédure du sursis à exécution.

Les infractions sont divisées en cinq catégories. La première, celle des infractions contre les personnes, vise principalement les dommages corporels involontaires, les voies de fait volontaires et l'homicide. L'homicide est puni de mort s'il a été prémédité, sinon il est puni de vingt années d'emprisonnement. Elle comprend aussi l'enlèvement d'enfant, la séquestration et l'avortement. D'après les plus anciens observateurs, cette dernière pratique était courante dans la société mélanésienne traditionnelle.

Dans les catégories des attentats aux mœurs on remarque que l'adultère est puni de trois mois de prison, mais que les poursuites ne sont intentées que sur plainte de l'époux trompé. Les

(11) O'Connell, *The Condominium of the New-Hebrides*.

autres dispositions relatives au rapt des femmes non mariées, à la répression des actes contre nature, et des attentats à la pudeur visent surtout à protéger les femmes âgées de moins de 18, 15 et 13 ans. On remarque surtout que la définition de l'inceste fait référence aux coutumes (article 17).

« Quiconque entretiendra des relations sexuelles interdites par la coutume autochtone pour raison de consanguinité et avec la connaissance de l'existence d'une telle consanguinité, sera puni de cinq années d'emprisonnement. »

Les infractions contre la propriété d'autrui donnent une définition juridique du vol, dont les nuances échappent sans doute à ceux qui comparaissent devant les Tribunaux indigènes (article 21) :

« Quiconque soustraira frauduleusement un bien mobilier appartenant à autrui, sans droit et avec l'intention d'en priver définitivement le propriétaire sera puni... »

Suivent les peines : cinq années d'emprisonnement pour le vol avec effraction, sept années pour le vol accompagné de violences ou de menaces, deux années dans tous les autres cas.

Les dommages volontaires causés à la propriété d'autrui font l'objet de l'article 26 modifié par le Règlement conjoint n° 29 du 24 juin 1966. Ils sont punis de cinq années d'emprisonnement et peuvent donner lieu à une réparation civile.

Les infractions contre l'ordre public comprennent les injures et les menaces dans un lieu public, les atteintes à la réputation d'autrui, le faux témoignage, la corruption, active et passive, de fonctionnaire, le défaut d'assistance à la force publique alors qu'on y est requis et la participation à un rassemblement illégal.

La dernière catégorie des infractions diverses vise la cruauté envers les animaux et la sorcellerie ou la magie pratiquée à l'encontre d'autrui. En 1962, le Code pénal autochtone se terminait par un article sur l'usurpation des fonctions publiques. Depuis, l'évolution des mœurs a obligé à ajouter deux nouveaux articles réprimant l'ivresse dans les lieux ouverts au public (12) et le tapage nocturne.

L'institution des Tribunaux indigènes et le Code pénal autochtone n'enserrent pas les Mélanésiens des Nouvelles-Hébrides dans un cadre juridique très strict. En 1906, comme en 1914, l'inter-

(12) Le même jour où ils signaient le Règlement conjoint portant Code pénal autochtone, les Commissaires-Résidents signaient un règlement conjoint autorisant pour la première fois la vente libre du vin et de la bière aux autochtones (Règlement conjoint n° 13 du 22 septembre 1962). Le protocole interdisait la vente de tout alcool aux indigènes. Les réglementations restrictives sont rarement appliquées dans ce domaine.

vention limitée des Puissances condominantes dans la vie des autochtones était plus inspirée par un esprit paternaliste et protecteur que par le souci d'assurer le développement de la société mélanésienne. Les mesures protectrices prévues dans des domaines particuliers par le Protocole témoignent de cette inspiration.

SECTION IV

Les mesures protectrices prévues par le Protocole

Une caractéristique générale des mesures protectrices prises dans des domaines particuliers par le Protocole est qu'elles ont dû être modifiées depuis, sinon qu'elles ne répondent pas aux exigences actuelles de la société mélanésienne.

1. — L'ÉTAT CIVIL DES INDIGÈNES

L'organisation d'un état civil pour les indigènes faisait l'objet de l'article 9 du Protocole du 6 août 1914. Avant la modification intervenue en 1967, il s'agissait d'un système facultatif organisé par l'autorité administrative conjointe. Les Hauts-Commissaires ou les Commissaires-Résidents devaient désigner certaines personnes, fonctionnaires ou notables, pour recueillir « les déclarations que voudront leur faire les indigènes en vue de se constituer un état civil ». Les registres devaient être paraphés par les deux Commissaires-Résidents. Le double des déclarations et le double des registres devaient être conservés au greffe du Tribunal Mixte.

Le nouveau texte de l'article 9 dont ont convenu les deux gouvernements accroît les pouvoirs de l'autorité administrative conjointe en ce domaine (13). Désormais, les deux Commissaires après avis de leurs gouvernements respectifs, pourront organiser « partout où la chose est possible », un état civil par règlement conjoint et ils pourront rendre cet enregistrement obligatoire. On remarque que les personnes visées ne sont plus les indigènes, mais les personnes « non nationales des Puissances administratives ou non soumises à l'option pour la législation civile de l'une ou de l'autre

(13) Echange de lettres du 15 février 1967, publié au *Journal officiel de la République française*, n° 115 du 19 mai 1967, par le décret n° 67-403 du 5 mai 1967.

de ces Puissances ». Cette formule assez souple pourrait inclure les métis nés hors des liens du mariage, sans cependant leur conférer le statut indigène.

Le règlement conjoint organisant un état civil est actuellement en préparation. Pour son élaboration, il est probable que l'on s'inspirera des législations nationales, applicables dans les territoires voisins des îles Salomon et de la Nouvelle-Calédonie. Les données locales, comme les registres tenus par les missions ou les écoles pourraient contribuer à mettre au point des mesures transitoires. L'absence d'un état civil organisé pose des problèmes dont l'évolution de la société mélanésienne vient souligner l'urgence. Pour sortir du territoire, pour plaider devant les tribunaux, pour constituer une société, pour payer une patente, les autochtones ont besoin de pouvoir prouver leur identité, sans que l'on soit obligé de faire des recherches dans leur circonscription d'origine. L'organisation d'un état civil viendra aider l'intégration des Mélanésiens dans le monde moderne.

2. — L'AVOCAT, DÉFENSEUR DES INDIGÈNES

La nomination par l'autorité administrative conjointe d'un défenseur d'office des indigènes résulte de la proposition anglaise, lors des discussions qui précédèrent la Convention de 1906 d'instituer un Protecteur des Indigènes. Ses attributions sont fixées par le paragraphe 3 de l'article 17 du Protocole du 6 août 1914 :

« Les Hauts-Commissaires ou les Commissaires-Résidents désigneront conjointement un défenseur d'office, qui assistera et représentera obligatoirement devant le Tribunal Mixte tout indigène ayant à ester en justice ou inculpé dans une affaire correctionnelle ou criminelle. »

Son assistance est facultative seulement lorsque, devant les juridictions nationales les indigènes comparaissent exceptionnellement. Elle est également possible, à la demande de l'inculpé indigène, devant le Tribunal du Premier Degré. Rappelons qu'il n'y a pas de défenseur devant les Tribunaux indigènes.

L'indigène peut être autorisé à se faire assister en plus par un défenseur de son choix qui sera adjoint au défenseur d'office.

Une autre attribution de l'avocat des indigènes, déjà signalée, est de recueillir dans les îles, au sujet des mœurs et des coutumes mélanésiennes « les renseignements de nature à lui permettre de

remplir entièrement sa tâche ». Cette attribution ne doit être exercée cependant qu'en dehors des sessions du Tribunal Mixte et avec l'autorisation du Président de ce Tribunal.

Les frais de déplacement, comme le traitement de l'avocat des indigènes sont imputés au budget commun. L'avocat des indigènes appartient en effet au service commun de la justice indigène, prévu à l'article 4 du Protocole. L'autorité administrative conjointe est chargée de prendre les mesures propres à lui permettre d'exercer ses fonctions. On doute cependant qu'elle puisse exercer la même autorité hiérarchique que sur les autres services conjoints. Le principe d'une défense libre devant le Tribunal s'y oppose.

L'assistance et la défense des Mélanésien devant la juridiction du condominium sont une tâche délicate qui nécessite à la fois la connaissance des mécanismes juridiques particuliers aux Nouvelles-Hébrides et celle des hommes qui les habitent. Elle permet de mesurer, à partir d'exemples concrets, l'écart qui sépare encore la plupart des autochtones des institutions issues de nos conceptions juridiques.

3. — LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX RÉSERVES FONCIÈRES

Les questions foncières aux Nouvelles-Hébrides sont à l'image de la brousse qui règne sur les terres non défrichées. Elles mériteraient une étude particulière. Nous les avons déjà rencontrées en rappelant la formation historique du condominium. Nous les retrouverons en relevant au sein de la société mélanésienne les effets de la sous-administration.

Dès la création du condominium, les gouvernements de Paris et de Londres, tout en favorisant l'installation de leurs colons avaient craint que l'expansion des plantations européennes ne vint priver les Mélanésien des surfaces indispensables à leur agriculture vivrière. Aussi, en 1906 et en 1914, on organisa la possibilité de créer des réserves foncières indigènes. Deux articles du Protocole du 6 août 1914 contiennent des dispositions à cet égard.

Selon l'article 24, paragraphe 3 du Protocole, applicable à tous les litiges immobiliers, « Toutes les fois qu'il le jugera nécessaire, le Tribunal pourra attribuer aux réclamants indigènes des réserves de terrains en rapport avec leurs besoins, et déterminer les servitudes propres à leur assurer la libre jouissance de ces réserves ».

Parallèlement, mais par un procédé différent, l'interdiction de nouvelles ventes, l'autorité administrative conjointe peut provoquer la constitution de réserves foncières (article 2, paragraphe 2, alinéa G) :

« Lorsque les Hauts-Commissaires ou les Commissaires-Résidents agissant conjointement, estimeront que les propriétés immobilières acquises des indigènes dans l'une des îles de l'archipel atteindront ensemble une superficie telle que les terres restant disponibles seront indispensables aux besoins des indigènes, ils pourront interdire toute nouvelle vente ou cession de terre dans cette île à des non-indigènes. »

L'alinéa suivant du même article donne aux terres ainsi constituées en réserve soit directement par la décision du Tribunal Mixte, soit indirectement par celle de l'autorité administrative conjointe, un caractère d'inaliénabilité provisoire : aucune vente ou cession à des non-indigènes ne sera possible tant que l'autorité ayant constitué la réserve n'aura pas rapporté ou modifié sa décision.

A la fin de l'année 1967, par décision du Tribunal Mixte, 12.747 ha avaient été immatriculés au titre de réserve et 38.429 ha étaient en cours d'immatriculation. Deux réserves créées par décision de l'autorité administrative conjointe existaient dans la péninsule de Pango sur l'île de Vaté et sur l'île de Tongoa (14). Dans ce dernier cas cependant, il est prévu que des parcelles pourront être cédées à des institutions éducatrices, médicales ou religieuses, ou encore pour la réalisation d'un projet du Conseil local.

4. — LES DISPOSITIONS DU PROTOCOLE

RELATIVES AU RECRUTEMENT ET A L'EMPLOI DES TRAVAILLEURS INDIGÈNES

Le Protocole du 6 août 1914 avait consacré un nombre important de ses articles, 26 sur 68, au recrutement, à l'engagement et à l'emploi des travailleurs indigènes. Ces dispositions détaillées correspondaient aux conditions économiques de l'époque et au souci de prévenir les abus. Le principal problème des planteurs était de trouver de la main-d'œuvre et presque tous se faisaient marins pour faire périodiquement la tournée des îles et ramener des travailleurs sur leurs plantations. Il existait même des recruteurs spécialisés qui cédaient la main-d'œuvre qu'ils étaient allés chercher aux planteurs.

(14) Règlements conjoints n° 21 de 1964 et n° 4 de 1965.

Toute cette partie du Protocole a été modifiée et remplacée en 1968 par un article 31 unique prévoyant une réglementation conjointe du travail (15). Elle présente cependant un intérêt historique et illustre les premiers aspects de l'administration conjointe.

A) *Les règles protectrices et le pouvoir disciplinaire*

Il s'agissait en premier lieu d'une réglementation protectrice, soumettant le recrutement au contrôle de l'autorité publique. Le permis de recruter, le registre des engagements qui devait être visé, les déclarations d'engagement par les planteurs et les carnets individuels d'engagement étaient autant de formalités qui devaient permettre des contrôles. De même l'obligation de payer les salaires en espèces, le régime des heures de travail (entre le lever et le coucher du soleil, avec une heure pour le repas au milieu de la journée) et l'obligation de rapatriement témoignaient d'un souci protecteur. Si dans la pratique cette réglementation manquait parfois de force elle n'hésitait pas sur le papier à descendre dans le détail (16).

Le Protocole instituait également un pouvoir disciplinaire du Commissaire-Résident sur les travailleurs des ressortissants de sa nationalité. Cette disposition caractéristique du système de colonisation dépassait le domaine des relations de travail. Pouvait être ainsi puni, selon l'article 48 du Protocole : « tout engagé ayant donné à son engagiste de justes sujets de plaintes en ce qui concerne sa conduite ou son travail... ». Sur proposition de l'engagiste, le Commissaire-Résident pouvait prononcer les sanctions suivantes : une augmentation de la durée de l'engagement, dans la limite de deux mois pour un an, une amende, une obligation supplémentaire de travail, et enfin la privation de liberté pour une période ne pouvant excéder un mois. La durée des absences irrégulières venait également s'ajouter à celle de l'engagement. Le seul aspect positif de cette réglementation arbitraire était sans doute de confier à une autorité publique un pouvoir disciplinaire, qui se serait de toute façon exercé à l'intérieur des plantations.

Lors des discussions tenues à Londres (séance du 20 juillet 1914) (17), la délégation britannique avait proposé de transférer

(15) Echange de notes entre la France et la Grande-Bretagne du 14 février 1967, publié par le décret n° 68-203 du 23 février 1968 (*Journal officiel de la République française* du 2 mars 1968, p. 2261).

(16) « Les Commissaires-Résidents détermineront conjointement la proportion suivant laquelle le riz figurera dans l'alimentation des engagés » (Article 44 : Obligations des engagistes, paragraphe 2, alinéa 2).

(17) Procès-verbaux, p. 77.

au Tribunal Mixte ce pouvoir disciplinaire. La réponse française fut de faire ressortir les inconvénients qui résulteraient de l'obligation de soumettre « des affaires aussi peu importantes au Tribunal Mixte, et les retards qui s'en suivraient inévitablement ». Le comte de Buena Esperanza, Président du Tribunal Mixte, qui participait au débat, ayant déclaré partager le point de vue de la délégation française, la proposition britannique fut retirée.

B) *Le contrôle séparé*

Un dernier aspect de cette réglementation évoque assez bien l'ambiance dans laquelle fonctionnera longtemps le condominium. Si le régime du recrutement et de l'emploi des travailleurs indigènes élaboré par le Protocole faisait partie des règles communes applicables à tous les habitants de l'archipel, l'application de ces mesures, le contrôle et l'inspection du travail des indigènes échappaient à l'action commune de l'autorité administrative conjointe, chaque planteur ne relevant à cet égard que du Commissaire-Résident ou du Délégué dont il est ressortissant. Cette exception au domaine de l'action commune résulte de l'article 54 paragraphe 1 :

« Les Hauts-Commissaires, les Commissaires-Résidents et les personnes déléguées par eux à cet effet auront, chacun en ce qui concerne ses ressortissants respectifs, le droit de procéder à toutes enquêtes qui leur paraîtront nécessaires pour assurer à l'égard du recrutement, de l'engagement et de l'emploi des travailleurs indigènes, l'exécution de la présente Convention. »

Cette disposition vient d'ailleurs contredire l'article 2 du Protocole sur les pouvoirs des autorités locales (paragraphe 3, alinéa B) : les délégués, au cours de leurs tournées conjointes périodiques, devaient recueillir, auprès des ressortissants de l'une ou de l'autre Puissance, sans égard pour leur nationalité, tous les renseignements relatifs à l'application de la Convention et de la réglementation commune, notamment à propos du recrutement et de l'emploi de la main-d'œuvre indigène.

Avant 1914, des délégués du condominium, mais d'une seule nationalité, avaient été nommés conjointement dans certaines îles. La tendance britannique avait été de confier à ces délégués un pouvoir de contrôle des conditions d'emploi sur toutes les plantations puisqu'ils représentaient l'autorité conjointe, indépendamment de la nationalité du planteur. A la conférence de Londres, la délégation française défendit énergiquement le principe de l'ins-

pection séparée selon la nationalité du planteur et c'est ainsi que l'on aboutit à l'idée finalement adoptée de deux délégués par circonscription (18).

Il aurait été impossible en effet de faire accepter aux planteurs français que leur main-d'œuvre fût contrôlée par un Délégué de nationalité britannique. En termes diplomatiques les procès-verbaux de la Conférence de Londres indiquent que la délégation française devait être sur ce point irréductible.

« La délégation française est convaincue que les incidents les plus regrettables se produiraient lorsque des propriétés françaises ou anglaises viendraient à être inspectées par des ressortissants anglais ou français respectivement. En ce qui concerne les colons français, la proposition anglaise, si elle est adoptée, entraînera des discussions acrimonieuses qui pourront se traduire par des violences. Ce serait mettre en échec toute l'œuvre du condominium. » (19).

5. — LE CONTRÔLE DE LA VENTE DES ARMES,
DES MUNITIONS ET DES BOISSONS ALCOOLIQUES
(ARTICLES 57 A 61 DU PROTOCOLE)

Reflétant les préoccupations de l'époque et le climat d'insécurité de certaines îles, le Protocole a posé le principe de l'interdiction de la vente aux indigènes des armes et des munitions de guerre. Les armes de chasse ne tombent donc pas sous le coup de cette interdiction, mais temporairement, par des arrêtés, l'autorité administrative conjointe pouvait même interdire la vente des armes de chasse aux indigènes dans certaines îles.

Une exception importante à cette règle est que les membres des deux corps de police peuvent être équipés avec des armes de guerre. De même, mais temporairement, un non-indigène peut, pour les besoins exclusifs de son service, confier une arme de guerre à un indigène.

L'article 59 du Protocole portait interdiction de vendre des boissons alcooliques aux indigènes dans toutes les îles de l'archipel, ainsi que dans les eaux territoriales. Il était même précisé que cette interdiction comprenait toute boisson fermentée susceptible de provoquer l'ivresse. Cet article du Protocole a été remplacé par

(18) Procès-verbaux (séances des 15 et 16 juin 1914), pp. 9 à 15.

(19) Procès-verbaux de la Conférence de Londres de 1914, p. 12.

de nouvelles dispositions en 1963 (20). Le régime de l'alcool appartient désormais au domaine du pouvoir réglementaire conjoint et la vente aux autochtones du vin et de la bière est devenue libre.

L'article 60 du Protocole organisait un régime de constatation de ces infractions faisant preuve devant la juridiction répressive compétente. Depuis la modification du Protocole intervenue en 1963 ce régime ne vaut plus que pour la réglementation sur les armes de guerre : des agents ou des officiers de la force publique investis d'un mandat spécial, résultant d'une décision de l'autorité conjointe dresseront des procès-verbaux faisant foi devant le Tribunal du Premier Degré, juridiction répressive compétente.

Même dans le texte de 1963, on relève encore le souci d'une inspection séparée selon la nationalité du non-indigène impliqué :

« Toutefois, si l'indigène porteur d'une arme prohibée est en cours d'engagement, il ne pourra être puni que par le Commissaire-Résident dont relèvera son engagiste, après enquête faite par les soins d'un officier ou d'un agent de la force publique de la Puissance dont cet engagiste sera le ressortissant. » (article 60, paragraphe 3, alinéa 3).

La modification du Protocole de 1964 a aggravé les sanctions réprimant les infractions à l'interdiction de vendre des armes de guerre. Ces sanctions sont les mêmes que celles qui sont attachées depuis l'échange de notes de 1959, publié en 1962 au pouvoir réglementaire conjoint (21).

L'administration des indigènes que prévoyait le Protocole du 6 août 1914 semble appartenir à une époque révolue et l'on peut s'étonner de voir toujours appliquer des dispositions aussi anciennes. Le développement limité de la société mélanésienne a laissé subsister des traits aussi archaïques que le statut des indigènes ou leur régime répressif particulier. Cette situation fait l'objet déjà de contestations en milieu mélanésien : de plus en plus les autochtones réclament un cadre juridique convenant aux activités économiques qu'ils exercent parallèlement à celles des Européens et leurs aspirations les portent vers l'uniformité des statuts et des lois. L'évolution des institutions condominiales a amorcé une réponse à ces aspirations en faisant participer les autochtones à la gestion des affaires publiques.

(20) Echange de notes du 17 avril 1963 publié par le décret n° 63-555 du 30 mai 1963 (*Journal officiel de la République française*, n° 134 du 9 juin 1963, p. 5156).

(21) Echange de notes du 26 janvier 1959, publié par le décret n° 62-634 du 23 mai 1962 au *Journal officiel de la République française*, n° 133 du 6 juin 1962.

CHAPITRE III

LA PART DES AUTOCHTONES DANS LES INSTITUTIONS CONDOMINIALES DEPUIS 1914

Depuis 1914, le statut des Nouvelles-Hébrides a perdu son aspect de règlement de bon voisinage. On n'apprécie plus ce cadre original du point de vue de la coexistence des souverainetés française et britannique, mais on s'interroge pour savoir si les institutions condominiales sont ou non une entrave au développement économique et social de toutes les communautés qui habitent l'archipel.

Au regard de cette nouvelle préoccupation, on doit examiner quels cadres juridiques du condominium ont été mis en place depuis 1914. Cette évolution est d'ailleurs récente. Le statut personnel des indigènes a fait l'objet d'interventions fragmentaires de l'autorité administrative commune, par la voie de la réglementation conjointe. Les institutions consultatives sont récentes et la participation des autochtones à la gestion des affaires publiques, en dehors du cadre coutumier, n'a plus d'ancienneté. Le fonctionnement des conseils locaux enfin fait apparaître les problèmes de l'administration locale.

SECTION I

La réglementation conjointe spécialement applicable aux autochtones

Par exception au caractère général de la réglementation prise par l'autorité administrative conjointe, on sait que le Protocole, dans son article 8 avait prévu une catégorie spéciale de règlements

visant les autochtones. Ceux-ci ne se voient appliquer en principe en effet aucune des règles législatives des deux Puissances.

Depuis l'institution de ce pouvoir réglementaire spécial, le bilan de la réglementation qui devait donner un statut aux Mélanésiens est assez mince. L'autorité administrative conjointe s'est contentée d'intervenir dans un domaine minimal : quelques dispositions sur l'ordre public, des règlements sur les relations familiales et l'hygiène, quelques textes sur l'organisation des coopératives et des sociétés.

1. — LES DISPOSITIONS TENDANT A ASSURER L'ORDRE PUBLIC

A côté du Code pénal autochtone, que prévoyait le Protocole du 6 août 1914, l'autorité administrative conjointe a pris quelques dispositions relatives à l'ordre public.

Le Règlement conjoint n° 5 de 1951 a institué un certificat d'identité pour les autochtones. Délivré conjointement par les deux commandants des deux corps de police, il doit permettre à une personne de statut indigène de franchir les frontières du territoire d'influence commune dans les deux sens. La création de ce document correspond aux déplacements de plus en plus nombreux des autochtones vers les territoires voisins. On prépare maintenant la création d'un passeport néo-hébridais.

Pour prévenir les actes de rébellion ou de désordre, l'autorité conjointe dispose du pouvoir d'assigner à résidence sur le fondement du Règlement conjoint n° 3 du 16 avril 1942. Par un ordre conjoint, les Commissaires-Résidents peuvent assigner à résidence « ...tout indigène qu'ils estimeront en état de rébellion contre le gouvernement du condominium ou dangereux pour la paix et l'ordre publics dans les Nouvelles-Hébrides ». Ils détermineront le lieu de résidence obligatoire et la durée d'application de leur décision. Durant ce temps, l'indigène assigné à résidence ne devra ni troubler l'ordre public, ni dépasser les limites de la localité indiquée. En cas d'infraction, il sera justiciable du Tribunal indigène qui pourra prononcer une peine ne dépassant pas un an d'emprisonnement. Les Commissaires-Résidents pourront délivrer un mandat d'arrêt pour la durée du transport de l'intéressé sur les lieux de sa résidence obligatoire. Dans l'exercice de ce pouvoir d'assigner à résidence, aucune limite n'est fixée à l'autorité administrative conjointe.

A peu près à la même époque, par l'arrêté conjoint de police n° 22 du 6 novembre 1944, modifié par le Règlement conjoint n° 2

du 19 avril 1947, l'autorité administrative conjointe définissait de nouvelles infractions tendant à compromettre la paix publique. Ainsi la création ou l'incitation à créer des mouvements séditionnels, les troubles ou les tentatives de troubles à l'ordre public sont désormais punis d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 10 ans ou d'une amende n'excédant pas 20 livres. Dans un territoire, où les relations de travail ne sont pas encore réglées, ni les libertés publiques garanties aux personnes de statut indigène, il serait souhaitable que la notion de trouble à l'ordre public soit définie de manière plus précise.

D'autres articles du même texte viennent réprimer diverses infractions dont la définition aurait dû se trouver dans le Code pénal autochtone : la provocation d'autrui à commettre un crime ou un délit, suivie ou non d'effet, l'évasion dont la répression est aggravée en cas de bris de prison ou de voies de fait sur le gardien.

Deux autres dispositions enfin doivent faciliter le fonctionnement de l'administration conjointe en milieu autochtone. Elles répriment l'entrave à l'action d'un agent indigène du condominium ou des forces de police dans l'exercice de leurs fonctions et elles punissent l'indigène qui, sans excuse valable ne se rendra pas à une convocation légale de l'autorité administrative conjointe.

2. — LE STATUT FAMILIAL

Pour les personnes de statut indigène aux Nouvelles-Hébrides, le Code civil se réduit à l'équivalent de quelques pages dactylographiées. Trois Règlements conjoints de 1966 contiennent actuellement les règles du statut familial.

A) *Le mariage*

Le Règlement conjoint n° 12 de 1966 porte sur le mariage entre personnes de statut indigène. Sa disposition essentielle qui conserve une grande signification en milieu mélanésien est d'affirmer le principe de la liberté du choix du conjoint. L'âge minimal est fixé à 18 ans pour les hommes et 16 ans pour les femmes, sauf autorisation spéciale du Tribunal indigène qui ne peut descendre au-dessous de la limite de 15 ans. Il lui appartient d'ailleurs, faute d'autres moyens de preuve plus positifs, d'apprécier l'âge des intéressés. Le consentement des parents est nécessaire pour le mariage des mineurs de 21 ans. Le libre consentement des époux doit être

recueilli devant deux témoins, sinon le mariage est nul. Le maximum du prix à payer par le fiancé peut être fixé par le Conseil local sinon par un règlement conjoint des Commissaires-Résidents. Ce paiement se faisait selon la coutume en cochons, il représente maintenant une somme de plusieurs dizaines de livres australiennes.

B) *Les obligations alimentaires des parents*

Au terme du Règlement conjoint n° 5 de 1966, l'obligation pour un homme régulièrement marié d'entretenir sa femme et les enfants légitimes âgés de moins de 18 ans, de même que pour la femme, celle d'entretenir ses enfants de moins de 18 ans, est sanctionnée d'une amende de 50 livres sterlings ou d'une peine d'emprisonnement ne pouvant excéder trois mois, ou des deux peines. La maladie, l'emprisonnement ou tout autre cas de force majeure peuvent faire échapper à cette sanction. Le Tribunal indigène peut ordonner au père de remplir ses obligations, et en cas d'infraction à cet ordre, la peine encourue est doublée.

La fixité des familles ne résiste pas toujours aux déplacements des autochtones, qui viennent s'employer sur des plantations dans d'autres îles, ou arrivent dans les zones urbaines de Port-Vila et de Luganville pour occuper des emplois plus ou moins permanents. Sur l'île de Paama, d'où partent de nombreux Mélanésiens pour trouver du travail, plusieurs villages ne comptent plus que quelques hommes, alors que la population féminine et les enfants sont restés sur place. Il était devenu nécessaire que la réglementation applicable aux autochtones se fit l'écho de cette situation nouvelle. Le système de la répression pénale pourtant paraît peu adapté et on voit mal comment le père emprisonné ou obligé de payer une amende disposera d'assez de ressources pour subvenir pendant ce temps aux besoins de sa famille.

C) *L'entretien des enfants naturels*

En organisant le mariage des autochtones, les Commissaires-Résidents ont voulu également prévoir le cas des enfants naturels (1). La mère, ou sa famille si elle a moins de 21 ans, peut demander au Tribunal indigène, si celui-ci acquiert la conviction de la paternité alléguée, d'obliger le père à payer une pension ou à subvenir par des prestations en nature à l'entretien de l'enfant

(1) Règlement conjoint n° 13 de 1966.

et aux frais entraînés par sa naissance. Cette obligation pour le père cesse lorsque l'enfant atteindra 18 ans.

3. — LA RÉGLEMENTATION DE L'HYGIÈNE DANS LES VILLAGES

L'hygiène publique dans les villages est un problème d'administration locale que l'autorité ne pouvait ignorer. Le 5 juin 1940, les deux Commissaires-Résidents ont pris un Règlement conjoint (n° 12 de 1940) « relatif à l'amélioration des conditions sanitaires des populations indigènes afin de prévenir les épidémies dans les villages ». Ce texte a été complété par le Règlement conjoint n° 6 du 20 juin 1951.

En ce domaine, on l'a déjà relevé en étudiant les attributions des Délégués dans leurs circonscriptions, l'ordre juridique propre aux institutions condominales ignore la règle reconnue en droit français comme en droit anglais, qui interdit les subdélégations de compétence. En effet, non seulement le Délégué se voit investi d'une sorte de pouvoir réglementaire limité au domaine de l'hygiène, mais il peut selon l'article 12 du Règlement conjoint n° 12 de 1940 désigner un autre titulaire.

« Les Commissaires-Résidents peuvent par décision conjointe, en vue de l'application du présent arrêté, habiliter toute personne à qui l'agent du District pourra déléguer ses pouvoirs en ce qui concerne les ordres prévus aux articles 1, 2, 3, 4, 5 et 6 du règlement. »

Les décisions relatives à l'hygiène du village que peut prendre le Délégué ou les agents désignés par lui et habilités par l'autorité conjointe sont des ordres au terme du règlement conjoint et il semble bien qu'ils manifestent l'exercice d'un pouvoir réglementaire. Ils devront spécifier les personnes ou catégories de personnes auxquelles ils seront destinés et seront communiqués par le Délégué au chef du village, verbalement ou par écrit. Conformément aux principes d'administration des indigènes prévus par le Protocole, le chef du village sera responsable de l'exécution de ces ordres et il donnera les instructions nécessaires aux personnes intéressées. Le contenu de ces ordres devra être communiqué à l'autre Délégué de la circonscription et aux deux Commissaires-Résidents. L'hypothèse dans laquelle les ordres des deux délégués viendraient à se contredire dans un même village n'est pas prévue.

Parmi les mesures que peut prendre le Délégué, on peut citer la démolition des habitations, le nettoyage et le débroussage des superficies habitées, la construction de barrières pour écarter le

détail, la construction et l'usage obligatoire de latrines, l'installation de lits dans les cases d'habitation, ou plus généralement encore l'obligation de déplacer tout le village.

Pour sanctionner la désobéissance à ces ordres, le Tribunal indigène peut prononcer une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six mois de prison et une amende de dix livres, ou l'une de ces deux peines seulement.

D'autre part, selon le Règlement conjoint n° 11 du 15 mai 1941, les Délégués peuvent, sur proposition d'un médecin du condominium obliger un indigène à subir un traitement médical, sous le contrôle d'un médecin ou d'un médecin auxiliaire du condominium.

4. — L'ORGANISATION DES SOCIÉTÉS INDIGÈNES ET DES COOPÉRATIVES

Les dispositions réglementaires prises par l'autorité conjointe dans le domaine de l'organisation des sociétés et des coopératives sont relativement récentes et correspondent à l'évolution des rapports de la société mélanésienne avec les autres communautés qui habitent l'archipel. Les Mélanésiens, on l'a déjà noté, ne sont plus seulement la main-d'œuvre et la clientèle des plantations et des magasins tenus par les Européens. La transformation économique du milieu mélanésien et le penchant des autochtones pour l'association ont suscité la mise en place d'institutions coopératives. La réglementation conjointe correspondante a été édictée en deux étapes, en 1951 et en 1962.

A) La mise en place du contrôle des sociétés coopératives et des compagnies indigènes en 1951

Les tentatives d'association des autochtones à des fins commerciales datent d'avant la seconde guerre mondiale. Très souvent le manque de formation des responsables et l'absence d'intérêt de l'administration conjointe pour ces efforts de développement ont conduit à des échecs. Le Règlement conjoint n° 9 du 27 août 1951, est venu tracer les grandes lignes d'un contrôle des coopératives et des sociétés, appelées encore « compagnies ». On ne distinguait pas encore les diverses catégories de sociétés.

Ce contrôle s'exerçait tout d'abord lors de la création des sociétés. Les statuts devaient être soumis à l'approbation des Commis-

saires-Résidents. Ils devaient indiquer le but exact de la société, son siège, son organisation et enfin, la nature, l'origine et l'emploi de ses capitaux. De plus, chaque année, les deux Délégués de la circonscription devaient conjointement examiner la comptabilité et inspecter au cours de leurs tournées les bâtiments et les opérations des sociétés. Ils devaient d'ailleurs adresser un rapport annuel aux deux Commissaires-Résidents sur la situation morale et financière des sociétés de leur circonscription.

Ce système de contrôle par l'autorité administrative locale prêtait le flanc à la critique et n'a pas entraîné un développement marqué du mouvement des coopératives. Les Délégués ne sont pas des fonctionnaires spécialisés dans les problèmes commerciaux ; leurs attributions diverses devaient les empêcher de se consacrer avec assez de temps et d'attention aux coopératives. Enfin le principe du mouvement coopératif est notamment de susciter les initiatives des particuliers. Contrôlées par les Délégués du condominium, les coopératives risquaient d'apparaître comme des institutions administratives imposées et dirigées par l'autorité conjointe.

L'évolution a donc conduit à nommer dans les services de chaque Résidence, un fonctionnaire spécialement chargé des problèmes des coopératives. Ce poste a été tenu longtemps de manière intermittente, mais depuis quelques années, en premier lieu du côté britannique, on a assisté à la création de deux services distincts, nationaux, chargés de conseiller les coopératives autochtones. On doit remarquer que l'institution de ces services nationaux n'est pas conforme au Protocole puisque les attributions qu'exercent les Commissaires-Résidents sur les indigènes sont toujours communes en principe.

Outre l'émulation entre ces deux services nationaux donc rivaux, un nouvel élan a été donné au développement des coopératives par le Règlement conjoint n° 11 de 1962 qui les a distinguées des autres sociétés à but commercial.

B) Le statut des coopératives depuis 1962

Le nouveau texte organisant les coopératives que peuvent former les autochtones les distingue des autres formes d'association et protège leur appellation. Il vise les sociétés civiles « ...dirigées suivant les principes coopératifs pour la promotion des intérêts économiques communs de leurs membres, composées d'autochtones néo-hébridais ». Ces principes de coopération se retrouvent dans le texte du Règlement conjoint ; ce sont la participation

ouverte et volontaire, la gestion démocratique, le principe des ristournes, la limitation des intérêts, les paiements comptants et la mise en réserve des bénéfices obtenus lors des opérations avec les personnes n'appartenant pas à la coopérative. Le Règlement conjoint n° 20 du 22 juin 1964 est venu renforcer la répression de l'usage abusif du terme de « coopérative ».

La constitution d'une coopérative suppose une demande écrite des intéressés, la préparation et la publication des statuts. L'enregistrement lui confère la personnalité civile (2), donc la possibilité de posséder des biens, de passer des contrats et d'être représentée en justice. Son capital est formé de parts nominatives indivisibles et d'une valeur nominale identique. Aucun membre ne pourra détenir plus du cinquième du capital social de la coopérative. Les bénéfices sont répartis entre les membres selon le montant des opérations qu'ils ont chacun réalisées au sein de la coopérative ; ils peuvent également être utilisés à servir un intérêt limité sur le montant des parts ou être affectés en réserve.

Le fonctionnement de la coopérative met en œuvre l'Assemblée générale, source de toute autorité qui se réunit au moins une fois par an et le Conseil d'Administration, élu par l'Assemblée générale, le Conseil élit un président (qui représente la coopérative en justice) et nomme un secrétaire chargé de la tenue des livres. La comptabilité, conforme aux usages du commerce, est soumise au contrôle des chefs de services des coopératives et des Délégués de la circonscription. Diverses dispositions portent sur les statuts, la dissolution et la liquidation des coopératives.

Le même texte donne aux Commissaires-Résidents, le pouvoir de prendre « tout texte qui leur paraîtra utile » pour son application. Il est intéressant de noter que l'article 26 organise un recours administratif contre les décisions des Commissaires-Résidents en ce domaine :

« Toute personne ou coopérative peut faire appel, dans un délai de deux mois, aux Hauts-Commissaires, d'une décision des Commissaires-Résidents prise à leur égard, en vertu du présent règlement.

En cas d'appel, cette décision ne pourra prendre effet qu'à dater du jour de sa confirmation. »

Ce régime particulier des coopératives laisse subsister par ailleurs celui des sociétés. Il ne confère pas, d'autre part, aux coopératives une nationalité. Ce serait contraire au principe de neutralité

(2) « The registration of a Co-operative shall render it a body corporate... » (texte anglais du Règlement conjoint n° 11 de 1962).

du Protocole. En pratique, on distingue cependant les coopératives contrôlées par le Service britannique (une cinquantaine) et celles qui relèvent du Service français des coopératives (9 dont 4 sociétés). Le plus grand nombre des coopératives sous contrôle britannique s'explique par l'ancienneté du service compétent et par la plus grande facilité avec laquelle il accueille de nouveaux organismes.

Le cadre juridique ainsi élaboré a permis le développement d'un mouvement nettement favorable aux institutions coopératives au sein de la société mélanésienne. Il a permis de réorganiser une tendance déjà ancienne qui prenait souvent un aspect désordonné (3). Le mouvement s'est amplifié et l'on note déjà ses effets sur la société mélanésienne.

L'ampleur du mouvement des coopératives est sa première caractéristique. Leur nombre atteindra bientôt la soixantaine et il est peu d'îles où l'on ne rencontre cette forme de développement communautaire. En 1967, on relevait qu'en un an, en valeur nominale, le volume des affaires qu'elles avaient traitées avait presque doublé : le nombre total des membres des coopératives dépasse maintenant trois mille, ce qui en comptant les familles de ces membres représente une part non négligeable de la population autochtone de l'archipel. Ainsi le mouvement des coopératives a mis en place dans les îles un ensemble d'institutions analogues, favorisant le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des Mélanésiens.

Quoique moins immédiat, le rôle éducatif du mouvement coopératif n'est pas moins remarquable. La gestion des intérêts communs regroupe parfois des habitants de villages différents et elle suppose un secrétaire qualifié pour tenir les livres. Périodiquement, les services des coopératives organisent des stages de formation dont le niveau devrait progressivement s'élever, à mesure que l'enseignement général se développera dans les îles.

SECTION II

La participation des autochtones aux institutions consultatives

L'organisation administrative des Nouvelles-Hébrides est fortement centralisée et ne fait pas une large place à la consultation

(3) Jean Guiart, « Le mouvement coopératif aux Nouvelles-Hébrides », *Journal de la Société des Océanistes*, 1956, pp. 326 à 336.

des administrés. Lors de la création du condominium les propositions et les initiatives visant à associer les intéressés aux décisions de l'autorité administrative excluaient de toute manière les autochtones : lorsque les colons de Vaté, le 30 mai 1899, avaient adopté un projet de municipalité, ils avaient unanimement repoussé la participation des indigènes à leurs élections (4). Lors des discussions tenues à Londres en février 1906, la délégation française avait avancé l'idée d'un Conseil consultatif placé auprès des deux Commissaires-Résidents, mais cet organisme aurait été composé uniquement de « colons notables » (5). Cette proposition ne semble pas avoir recueilli d'écho favorable à l'époque. L'organisation des municipalités prévue par la Convention de 1906 et le Protocole de 1914, excluait, on l'a vu les personnes de statut indigène. Aucune institution de cette sorte n'a d'ailleurs fonctionné après les accords de 1906 et de 1914.

L'idée de faire participer les habitants de l'archipel à la gestion des affaires publiques a été relancée, lors de discussions tenues en 1954 à Honiara, capitale du protectorat britannique des îles Salomon et siège du Haut-Commissariat britannique pour le Pacifique occidental. Les temps avaient changé depuis les discussions de Londres et l'on s'accorda à faire siéger des autochtones dans les institutions consultatives prévues, le Conseil consultatif et la Chambre de Commerce. La création du Conseil consultatif urbain de Luganville est plus récente.

1. — LA PARTICIPATION DES AUTOCHTONES AU CONSEIL CONSULTATIF DES NOUVELLES-HÉBRIDES

Le Conseil consultatif des Nouvelles-Hébrides a été créé en 1957 (6) et il a siégé pour la première fois l'année suivante. Il est présidé conjointement par les deux Commissaires-Résidents et, dans sa composition de 1968, il comprend :

— 4 membres fonctionnaires, ne disposant pas du droit de vote ;

(4) « A l'unanimité, l'indigène Tacco est refusé comme électeur, ainsi que tout indigène présent ou à venir ». Procès-verbal de la réunion du 30 mai 1899 (Archives L.G. Frouin).

(5) Procès-verbaux de la Conférence du 1^{er} au 27 février 1906, p. 28.

(6) Règlement conjoint n° 5 de 1957, modifié par le Règlement conjoint n° 14 de 1964. Avec l'accord des deux gouvernements, le pouvoir réglementaire conjoint a dépassé, sur ce point, les limites que lui avait fixées le Protocole.

-- 8 membres élus : 2 français et 2 britanniques élus par le corps électoral de la Chambre de Commerce et 4 autochtones élus par les Conseils locaux ;

— 12 membres désignés par les Commissaires-Résidents : 3 français, 3 anglais et 6 autochtones.

Il y a donc au total 10 autochtones sur les 20 membres non officiels du Conseil consultatif.

Leur rôle dans cet organisme doit tout d'abord être apprécié au regard des attributions dévolues au Conseil consultatif lui-même. Ses fonctions consistent uniquement à donner des avis, et, en principe, seulement sur les matières qui lui sont soumises par les Commissaires-Résidents. Il s'agit surtout des projets de règlements conjoints. Le Conseil se réunit deux fois par an, et une des deux sessions est consacrée à l'examen du budget des services communs. Dans l'intervalle des sessions, une formation restreinte, la Commission permanente, peut également être saisie par les Commissaires-Résidents. En pratique, sauf au cours de la discussion du budget des services communs, ce n'est que par le jeu des motions que les sujets très généraux sont abordés.

Les membres européens du Conseil consultatif représentent en fait les planteurs, les maisons de commerce et les missions. Ils sont surtout intéressés par les dépenses de l'administration conjointe. Les avis qu'ils donnent chaque année sur les chapitres du budget condominial leur donnent l'occasion de passer en revue, parfois de manière très détaillée, l'activité des différents services communs. Ils surveillent attentivement l'affectation des derniers condominiaux.

Les membres autochtones du Conseil consultatif sont des chefs de village, des assistants médicaux ou des ecclésiastiques. Certains ne s'expriment qu'en bichlamar, ce qui conduit à des débats trilingues. Bien que représentant l'énorme majorité des contribuables, puisqu'aux Nouvelles-Hébrides il n'y a que des impôts indirects, ils ne s'intéressent pas tant aux dépenses condominiales qu'aux extensions de l'administration conjointe dans les îles et surtout à son adaptation aux conditions locales. Ils sont les nouveaux notables de la société mélanésienne et dans une assemblée dont on peut discuter le caractère représentatif, ils figurent la classe des autochtones qui se rapprochent le plus des Européens. Sans doute n'hésitent-ils pas à engager des discussions qui font découvrir les composantes diverses de l'intérêt général aux Nouvelles-Hébrides, comme dans la question des terres, mais leur ton reste modéré. Par la voix de ces notables, on pourrait croire que la société mélanésienne traditionnelle ébranlée par l'irruption des Européens de-

puis un siècle cherche une sorte de palier au milieu des bouleversements qui lui sont apportés. La déclaration d'un pasteur presbytérien autochtone de langue anglaise, à la session de septembre 1965 du Conseil consultatif semble significative de cette tendance (le débat portait sur l'alcoolisme en général et sur l'interdiction aux femmes de statut indigène de pénétrer dans les bars).

« Nous n'avons nullement l'intention de retarder le progrès que nous voulons voir faire à notre population, mais il ne s'agit pas de se ruer vers toutes les nouveautés. Nous avons beaucoup de difficultés à traverser, il faut assurer que les choses dangereuses aillent autrement. Nous désirons être éduqués, nous désirons progresser, avançons donc dans ces voies plutôt que dans d'autres dont nous avons déjà aperçu les dangers ».

Lors des sessions plus récentes du Conseil consultatif, les membres autochtones se sont fait l'écho des revendications foncières mettant en cause le système même de l'immatriculation par le Tribunal mixte. Leurs interventions reflètent les problèmes de la société mélanésienne, mais dans le cadre des attributions consultatives du Conseil, elles n'ont qu'une portée restreinte.

Le mode de désignation des membres du Conseil consultatif est d'ailleurs un problème qui n'est pas encore résolu. On s'accorde généralement à vouloir accroître la représentativité de cet organisme, mais l'autorité conjointe désigne encore la majorité de ses membres. L'élection telle qu'elle est actuellement organisée laisse encore une large part à l'autorité conjointe puisque les Commissaires-Résidents participent de manière décisive à la détermination du corps électoral de la Chambre de Commerce. La communauté européenne tire d'ailleurs de ce système un avantage quant au nombre de sièges.

Il est donc aisé de critiquer l'institution du Conseil consultatif des Nouvelles-Hébrides, tant dans sa composition que dans ses attributions. Il est moins facile de concevoir un système représentatif adapté aux conditions locales. La plus grande partie de la population n'a pas encore été inscrite sur les listes d'un état civil. De plus dans un pays où l'enseignement n'a pas encore touché tous les groupes et où l'éducation est dispensée dans deux langues différentes, dans un archipel où des communautés cloisonnées sont parfois soumises à l'influence directe d'institutions religieuses ou de mouvements sociaux qui ignorent délibérément les institutions condominiales, on peut douter que le suffrage universel puisse aboutir, dans les circonstances actuelles, à refléter les aspirations de l'ensemble de la population mélanésienne. D'autre

part, l'attribution au Conseil de pouvoirs de décision léserait la communauté mélanésienne, en l'état actuel du nombre de représentants dont elle dispose.

2. — LA PARTICIPATION DES AUTOCHTONES AUX AUTRES INSTITUTIONS CONSULTATIVES

Deux autres institutions consultatives doivent être signalées. Certains de leurs membres sont autochtones et dans les domaines particuliers, soit à propos de questions économiques soit au sujet des problèmes de la zone urbaine de Luganville, ils peuvent représenter l'opinion des Mélanésiens. Mais le fonctionnement de ces deux institutions n'associe pas cependant les Mélanésiens aux institutions condominiales.

A) *La Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture*

Créée en 1961 par Règlement conjoint, la Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture des Nouvelles-Hébrides est un établissement public disposant de la personnalité morale et soumis à la tutelle de l'autorité conjointe (les deux Commissaires-Résidents) pour tous les actes qui sortent de ses attributions consultatives.

Elle est composée de 20 membres, dont 8 sont élus et 12 nommés par les Commissaires-Résidents. Dans chacune des deux sections que forme la Chambre, l'une représentant les intérêts agricoles, l'autre représentant les intérêts industriels et commerciaux, quatre membres désignés par les Commissaires-Résidents doivent représenter les intérêts des Mélanésiens. A cet effet les Délégués doivent soumettre une liste de personnes représentatives des intérêts agricoles, industriels et commerciaux de leurs circonscriptions. Il n'est pas précisé si ces personnes doivent être de statut indigène.

La Chambre de Commerce est chargée de donner à l'autorité conjointe des avis en matière agricole, commerciale ou économique. Elle peut également exprimer de sa propre initiative des recommandations aux Commissaires-Résidents. Avec l'autorisation de l'autorité conjointe elle peut entreprendre certains travaux touchant au développement économique de l'archipel et gérer des biens à cet effet.

La présence officielle des Mélanésiens au sein de la Chambre de Commerce a pour but de donner à cette institution un aspect

représentatif de toutes les communautés néo-hébridaises. Les circonstances de fait atténuent beaucoup les effets de cette participation formelle des autochtones. Chefs de village ou président de Conseils locaux éloignés, les huit membres autochtones de la Chambre de Commerce hésitent à se déplacer et à venir assister à Port-Vila à des débats auxquels ils ne participent presque pas. Ils n'ont pas le sentiment que ces discussions contribuent à assurer la défense des intérêts économiques de la société mélanésienne.

B) *Le Conseil consultatif urbain de Luganville*

On a déjà noté que les concentrations de caractère urbain dans les zones de Port-Vila sur Vaté et de Luganville sur Santo posaient à l'administration conjointe de nouveaux problèmes distincts de ceux de l'administration locale dans les îles.

Créé par le Règlement conjoint n° 16 de 1966, le Conseil consultatif urbain de Luganville est une institution consultative locale présidée par les deux Délégués. Il comprend trois membres fonctionnaires représentant les services de santé, des travaux publics et des douanes et dix membres du secteur privé dont sept sont élus et trois désignés par les Commissaires-Résidents. Les membres sont nommés ou élus pour deux ans. Il y avait en 1968 trois membres autochtones.

Les fonctions du Conseil sont uniquement consultatives. Comme il n'existe pas théoriquement de pouvoir réglementaire à l'échelon local, ces avis doivent porter sur les projets de règlements conjoints qui concernent directement ou indirectement l'agglomération de Santo.

L'examen des institutions consultatives dans lesquelles on a tenté d'associer les Mélanésiens à la gestion des affaires publiques montre que ces institutions reflètent des préoccupations communes : lorsqu'après la fin du second conflit mondial, sous l'influence d'une évolution générale des conceptions politiques, qui n'avaient d'ailleurs pratiquement pas atteint la société mélanésienne, les deux Puissances condominantes ont ressenti la nécessité de s'adjoindre des institutions représentatives, elles n'ont pas osé refondre le statut de l'archipel. Sans doute les deux gouvernements craignaient-ils d'abandonner la proie pour l'ombre dans leurs bonnes relations et de ne pas trouver une autre base d'accord durable. Il se peut également qu'une négociation d'ensemble ait été évitée pour ne pas attirer l'attention d'une opinion publique mondiale de plus en plus portée vers les mouvements de décolonisation. Le

désir de réforme perdait donc de sa force au stade de la réalisation. De là l'utilisation du procédé du règlement conjoint qui en créant une institution comme le Conseil consultatif (7) semble bien sortir du domaine de la bonne administration qui lui avait été fixé par le Protocole. De là aussi les attributions uniquement consultatives des organismes mis en place. Pour donner des avis, il est encore possible de donner à la société mélanésienne une représentation paritaire avec les autres communautés ; une assemblée disposant de pouvoirs de décision ne pourrait s'écarter ainsi des proportions des composantes de la population et elle supposerait une remise en question du système condominial. Selon des modalités diverses, les deux Puissances signataires du Protocole semblent avoir jusqu'ici préféré le maintien du *statu quo* condominial à l'évolution des institutions. Il est très probable cependant qu'une formule de représentation plus complète de la société mélanésienne pourra être adoptée. Pour l'instant on est cependant obligé de constater que la participation des autochtones aux institutions consultatives condominiales est un jeu assez formel, qui leur donne seulement un droit de parole aux tribunes officielles.

Une création plus récente, celle des Conseils locaux, révèle des possibilités différentes, tout en découvrant les difficultés de l'administration locale.

SECTION III

Les Conseils locaux et les problèmes de l'administration locale

1. — LES CONSEILS LOCAUX

A l'inverse des institutions consultatives que l'on vient d'étudier, où les Mélanésiens siègent à côté des Européens, les Conseils locaux sont des organes d'administration locale propres à la société mélanésienne tant dans leur composition que dans leurs attributions. Leur fonctionnement cependant, a fait très vite apparaître le manque de cadres locaux.

A) La création de Conseils locaux

Le Règlement conjoint n° 9 de 1957 a mis en place le cadre juridique du système des Conseils locaux. Selon ce texte, à l'inté-

(7) Appelé Conseil consultatif provisoire dans le Règlement conjoint le créant.

rieur des quatre circonscriptions administratives, les Commissaires-Résidents peuvent délimiter des zones où l'administration de la population autochtone sera prise en charge par un Conseil local. La création d'un Conseil local se fait par la voie d'une décision conjointe. Le même texte déterminera les modalités de représentation qui peuvent varier d'un conseil local à l'autre. Ainsi dans certaines îles, les femmes participent au vote, alors qu'ailleurs elles en sont exclues le plus souvent.

Par décision conjointe, les Commissaires-Résidents peuvent également suspendre ou dissoudre un Conseil local.

B) L'organisation et les attributions des Conseils locaux

Il appartient aux délégués de la circonscription de préparer, après avoir consulté les membres, le règlement intérieur. Il n'aura de force obligatoire que lorsqu'il aura été approuvé par les deux Commissaires-Résidents. Un certain nombre de dispositions doivent obligatoirement être inscrites dans ce règlement, notamment le quorum nécessaire aux réunions et aux décisions du Conseil, le mode d'élection du Président et la fréquence des réunions.

Les Conseils locaux disposent de la personnalité juridique. Ils peuvent être représentés en justice, cependant, avant d'agir en justice contre un Conseil local, un particulier devra faire connaître son intention par écrit à l'autorité conjointe et attendre qu'un délai de 30 jours soit écoulé à partir de cette date. Ce système n'est pas sans rappeler celui de la décision préalable du contentieux administratif français. Il n'est pas précisé devant quelle juridiction le Conseil local peut être attaqué. Sous certaines conditions restrictives, un Conseil local peut posséder des biens et être titulaire d'obligations.

Les attributions des Conseils locaux comportent le maintien de l'ordre, la propreté et l'hygiène des villages. De plus les Conseils locaux doivent concourir à établir et tenir à jour les statistiques de la population.

A cet effet, les Conseils locaux peuvent prendre des règlements locaux qui doivent être approuvés par les deux Délégués de la circonscription.

Les Commissaires-Résidents peuvent annuler ces règlements locaux. Ces textes ne peuvent être pris cependant que dans les matières où il n'existe aucune réglementation. Ils ne s'appliquent évidemment qu'aux personnes de statut indigène. Si le règlement

local implique une source de revenu, il doit recevoir l'approbation préalable écrite de l'autorité conjointe (8).

En résumé, la tutelle de l'autorité conjointe sur les Conseils locaux s'exerce lors de la création des Conseils et sur sa composition. De même les actes des Conseils doivent être soumis à l'approbation préalable ou *a posteriori* de l'autorité conjointe ou de ses représentants.

Le Tribunal indigène peut punir d'une peine allant jusqu'à 5 livres d'amende ou 15 jours d'emprisonnement, ou de ces deux peines, toutes personnes de statut indigène qui ne se plierait pas à l'exécution des règlements locaux.

C) *La discussion de la légalité de l'institution des Conseils locaux*

En étudiant les caractères généraux de l'autorité administrative conjointe, on a déjà remarqué que les compétences reconnues par le Protocole à l'autorité administrative conjointe pouvaient être déléguées par les Hauts-Commissaires aux deux Commissaires-Résidents, mais que le transfert du pouvoir de décision en matière administrative s'arrêtait là. L'institution des Conseils locaux n'est donc pas en accord avec l'administration dédoublée, mais centralisée, mise en place par le Protocole.

Le seul pouvoir réglementaire dans l'ordre conjoint, mis en place dans l'archipel par les accords de la France et de la Grande-Bretagne, relève de l'autorité administrative conjointe. A l'égard des personnes de statut indigène, il s'exerce actuellement sur le fondement de l'article 8 du Protocole. Rien ne fonde par contre le pouvoir réglementaire des Conseils locaux. Ou alors il faut penser que l'ordre juridique condominial admet la subdélégation des compétences que les droits français et anglais réprouvent. De même le pouvoir reconnu par les Commissaires-Résidents aux Conseils locaux de lever des taxes, constitue une subdélégation apparemment irrégulière.

Les juristes de droit anglais sont particulièrement sensibles à la faiblesse du fondement juridique des Conseils locaux. Dans son analyse de l'administration conjointe (9), le professeur O'Connell

(8) Les règlements locaux portent par exemple sur la propreté des villages, les travaux collectifs d'entretien des routes, la répression de la divagation du bétail. Les dispositions relatives à l'enregistrement des décès et des mariages devraient s'effacer, lorsque la réglementation conjointe sur ce point sera mise en place.

(9) O'Connell, *The Condominium of the New-Hebrides*.

rappelle comment en 1960, le conseiller juridique de la Résidence britannique donna une consultation défavorable à cette institution. Pour ce dernier, en effet, le découpage des circonscriptions administratives à la dimension des divers Conseils locaux n'était pas conforme à l'article 2, paragraphe 3 du Protocole relatif à l'administration territoriale. Il faisait ressortir également que le système des municipalités prévu par le Protocole excluait la participation des personnes de statut indigène.

L'année suivante, le Colonial Office fit connaître son point de vue : les Conseils locaux ne supposent pas un démembrement des circonscriptions prévues par le Protocole. D'autre part, selon cette opinion, le pouvoir reconnu par l'article 8, paragraphe 3 du Protocole à l'autorité administrative conjointe sur les autochtones constituait une compétence plénière, à l'image d'un pouvoir législatif, et l'institution des Conseils locaux échappe à l'interdiction de la subdélégation de compétence.

Il nous paraît plus simple de convenir que la confrontation des institutions existantes et des limites du pouvoir de l'autorité conjointe est formelle. En effet, si l'autorité conjointe a pu créer les Conseils locaux, sortant par là du domaine qui lui est reconnu par le Protocole, c'est avec l'accord des deux gouvernements qui ont trouvé ce procédé plus simple que celui d'un accord diplomatique. Formellement, cette création est irrégulière et le procédé employé discutable. L'accord des deux gouvernements sur le contenu de l'institution a cependant couvert cette irrégularité.

Plus que les objections juridiques, les circonstances de fait ont freiné le développement de ces institutions.

D) *Le fonctionnement des Conseils locaux*

Une quinzaine de Conseils locaux fonctionnent actuellement. Leur répartition géographique montre qu'ils sont implantés dans les régions relativement peuplées (Sud-Est de Santo, Aoba, Nord-Pentecôte, Nord-Mallicolo, Sud-Vaté, Tongoa) comme dans les îles où la population est moins dense (Maewo, Anatom, Futuna). On remarque que l'île de Tanna, très peuplée, ne connaît pas cette institution, non plus que les îles Banks et Torres, peu habitées et très dispersées.

La création d'un Conseil local se fait le plus souvent à l'instigation des deux Délégués de la circonscription. Elle suppose l'accord de la population donné par la voix de ses notables. A côté des chefs coutumiers dont l'influence est décroissante, de nouvelles

personnalités de la société mélanésienne se font les interlocuteurs de l'administration conjointe. Leur participation au Conseil local leur donne une importance que leur aurait refusé la société coutumière.

L'adhésion de la population à l'institution d'un Conseil local est relativement facile à obtenir dans le cas d'une population groupée sur une même île de dimensions réduites et rassemblée autour de problèmes communs (Tongoa, par exemple). Lorsque, au contraire, la population se rattache à des confessions religieuses différentes, ou lorsqu'elle subit encore les influences coutumières de la société traditionnelle, la création d'un organisme commun présente plus de difficulté.

En pratique, les Conseils locaux ne fonctionnent qu'avec la tutelle des Délégués et le soutien financier de l'administration conjointe. Il a été convenu, en effet, que l'administration conjointe subviendrait pour moitié aux dépenses d'intérêt général des Conseils locaux. Ainsi le produit de la taxe de chaque conseil et les subventions du condominium (10) financent des projets de construction de routes, d'adduction d'eau ou même d'un dispensaire.

On a l'habitude de citer en exemple le Conseil local du Nord-Pentecôte et il illustre assez bien, en effet, les possibilités offertes par ce genre d'institutions. La partie Nord de l'île est relativement peuplée et sous l'influence exclusive de la mission mélanésienne de l'Eglise anglicane. Tandis que la côte Est de l'île, exposée aux vents dominants, ne facilite pas les contacts avec le Sud de l'île, les liaisons sont fréquentes avec Aoba et Santo. Le relief très montagneux sur le reste de l'île s'abaisse vers le Nord et permet des communications intérieures plus faciles. Le Conseil local dispose d'un bâtiment en ciment qui abrite la salle de réunion et un poste de radiotéléphone. Les procès-verbaux, les archives et la documentation du Conseil sont tapés à la machine par un secrétaire, parfois même dans le langage du Nord de l'île.

La taxe levée par le Conseil local est de 300 francs néo-hébridais pour les hommes et de 100 francs néo-hébridais pour les femmes. Le budget du Conseil pour 1968 devait être de 650.500 francs néo-hébridais. Avec les subventions du condominium, les sommes collectées ont permis la construction du siège du Conseil et d'un dispensaire et la réalisation d'un programme routier. Des adductions d'eau ont été mises en place dans certains villages et d'autres sont prévues.

(10) 1.238.000 francs néo-hébridais au total en 1967 (1 franc néo-hébridais = 5,5 francs anciens).

A circuler dans cette partie de l'île, on devine que le morcellement traditionnel a été surmonté. On note les signes d'une vie sociale organisée, comme des maisons de clubs, forme évoluée du « nagamal » traditionnel, ou la coopérative installée sur la côte Ouest et qui se signale par une importante activité commerciale (vente au détail d'objets de consommation courante et revente du coprah).

Dans l'ensemble cependant, après dix années d'expérience, les Conseils locaux n'ont pas connu le succès que l'on attendait. L'isolement géographique et le morcellement social déploient encore leurs effets dans les îles, en dépit du développement des communications. De plus, là où l'institution est mise en place, son premier aspect écarte d'elle souvent la population des villages : lorsqu'un Conseil local est créé, les Mélanésiens deviennent pour la première fois des contribuables directs. La collecte de la taxe du Conseil local, nécessaire à son fonctionnement, est la première phase d'activité. Les réalisations concrètes viennent ensuite et dans l'esprit des habitants des îles, elles ne représentent pas toujours la contrepartie de leur contribution. Les règlements des Conseils locaux ont souvent un aspect coercitif, comme par exemple ceux qui obligent à entretenir les routes. Lorsque le Délégué tient une séance du Tribunal indigène pour sanctionner ces règlements, il est fréquent que ses assesseurs soient des membres du Conseil local.

Le développement communautaire manque donc encore d'attraits pour les Mélanésiens. Le rôle d'incitation joué par les représentants de l'autorité conjointe n'est pas assez décisif pour déclencher un mouvement d'importance, mais il suffit à donner aux institutions mises en place un caractère administratif, donc extérieur à la société mélanésienne.

2. — LES PROBLÈMES DE L'ADMINISTRATION LOCALE

A) *La diversité du statut des institutions locales*

Il suffit d'examiner la carte des Nouvelles-Hébrides et d'y appliquer, par l'esprit, les structures complexes du régime condominial pour découvrir la difficulté d'administrer les îles de cet archipel. En effet, si en principe l'administration des communautés autochtones fait partie du domaine de l'action commune, en fait les services publics les plus ouverts aux Mélanésiens, les services

de santé et ceux de l'enseignement, relèvent des compétences séparées. Ils sont organisés selon des règles différentes et ne relèvent que de leurs autorités nationales propres. Sans méconnaître les dispositions du Protocole on peut dire qu'en pratique trois catégories d'institutions différentes se partagent l'administration des îles.

Les organes représentant l'autorité conjointe dans les îles sont, on l'a vu, les Délégués, deux dans le cadre de chaque circonscription. Ils siègent en principe dans la même localité sauf sur Mallicolo, où ils sont séparés par presque toute la longueur de l'île. Vaté, siège du chef-lieu de la première circonscription des îles du Centre, abrite les services centraux du condominium. A Luganville, les principaux services techniques du condominium (Travaux publics, Radiocommunications, Agriculture, etc.) sont représentés. Mais dans les autres îles, les agents des services publics condominiumaux sont très rarement affectés à titre permanent. Parmi le personnel européen, on ne peut guère citer que deux agents du service de l'Agriculture (sur Mallicolo et sur Tanna) et un agent du service des Travaux publics (sur Tanna). Le personnel autochtone est employé dans certaines îles à des tâches auxiliaires (permanence des stations météorologiques, vulgarisation agricole). Ailleurs les services publics conjoints ne sont présents qu'au cours des tournées de leurs agents.

Le service français de l'enseignement est maintenant implanté dans de nombreuses îles de l'archipel. De plus en plus les écoles de brousse deviennent des établissements importants disposant d'un personnel enseignant qualifié. On trouve ces écoles aux sièges des Délégations françaises, mais aussi dans bien d'autres points de l'archipel. Les formations sanitaires du service de santé français comprennent des hôpitaux aux sièges de chaque délégation et des dispensaires tenus par des infirmiers autochtones dispersés dans les îles.

De même on rencontre dans tout l'archipel les établissements scolaires ou sanitaires relevant de l'autorité britannique. On a déjà signalé le rôle important des missions protestantes dans ce domaine. Organisées en sectes de confessions différentes, elles viennent encore ajouter à la différenciation des institutions locales.

Ces divers établissements administratifs scolaires ou sanitaires relèvent de hiérarchies différentes et ont souvent leurs réseaux de communications particuliers. (Il existe aux Nouvelles-Hébrides trois flottes administratives différentes, une pour chaque Résidence et une pour le condominium). Leur fonctionnement séparé se fait

cependant dans les îles les plus isolées sous la coordination du Délégué de la nationalité dont ils relèvent.

B) L'imbrication des zones d'influence française et britannique et l'utilisation de la dualité de l'administration locale

En dépit des idées de partage qui ont été parfois agitées, il n'existe pas aux Nouvelles-Hébrides de vastes zones d'influence française ou britannique nettement délimitées. Sur un même île coexistent souvent des communautés soumises à l'influence française et d'autres marquées par la présence britannique. Les centres de rayonnement sont divers : missions, stations de commerce et plantations, postes administratifs ou établissements scolaires et hospitaliers. Leur implantation peut être très ancienne (par exemple la mission presbytérienne à Tongoa) ou très récente (les nouvelles écoles publiques françaises). Ce découpage culturel est donc sujet à des variations. Les questions de personnes jouent d'ailleurs également et les délégués d'une même circonscription s'emploient volontiers à préserver, sinon à agrandir les fiefs de leurs nationalités respectives.

Cette géo-politique en miniature donne aux tournées administratives un cachet particulier. Les tournées conjointes des Délégués sont très peu pratiquées, en dépit des dispositions du Protocole. Chaque administrateur fait séparément le tour de sa circonscription sur un navire administratif de l'une des trois flottes. Il prévoit deux sortes d'escales : ou bien il se rend en un point où l'influence de son pays est assise par des établissements scolaires ou missionnaires, et dans ce cas sa visite permet de régler de véritables problèmes administratifs et juridictionnels (rencontre et discussion avec les notables, séance du Tribunal indigène) ou bien il parcourt une zone où l'influence de son collègue est prépondérante. Dans ce cas son arrêt est moins long : il rend une visite de courtoisie au missionnaire ou à l'enseignant du lieu et se charge de transmettre à l'autre délégué les affaires en cours. D'un mouillage à l'autre, on s'aperçoit de l'accueil différent que réservent les Mélanésiens à l'administrateur.

Ce découpage n'est cependant pas absolu. Il ne recouvre pas l'ensemble de l'archipel et dans des zones comme le centre de Santo, la plateau du Nord de Mallicolo ou sur l'île de Tanna, la population reste en marge du partage des influences.

D'autre part, même dans les régions où le rayonnement européen prend une teinte nationale, certains Mélanésiens voient dans

la concurrence des deux administrateurs l'occasion d'obtenir de l'un ce que l'autre n'accorde pas. Ainsi tel chef de village qui sera lésé par les instructions d'un des deux Délégués réservera naturellement un accueil beaucoup plus amical à son collègue par la suite. De même, les populations coutumières, parfois par réaction contre l'influence de telle mission, sont portées à se confier plutôt à celui des deux administrateurs, qui par la langue se distingue du missionnaire. Les communautés que l'on considère comme les moins évoluées ne sont pas les dernières à pratiquer ce double jeu, parfois avec même une certaine franchise.

La dualité des institutions administratives locales permet donc des combinaisons multiples qui ralentissent le dénouement de bien des affaires administratives. On peut ainsi jouer le Délégué français contre le Délégué britannique, le Délégué contre le missionnaire, le vieux chef coutumier contre le nouveau notable qui préside le conseil local, et inversement. Si l'on doute parfois de la réalité de l'action de l'administration condominiale sur la société mélanésienne, on constate cependant que cette dernière sait utiliser le mécanisme de l'action conjointe à son avantage.

C) *La sous-administration de la société mélanésienne*

En définitive le bilan de l'administration locale aux Nouvelles-Hébrides est assez maigre. En moyenne l'administrateur représentant l'autorité conjointe ne passe qu'une fois par mois dans les villages des îles. Ces tournées sont à peu près les seuls contacts de l'autorité administrative avec les habitants des îles chez eux. Les affaires courantes sont réglées au niveau du village ou du Conseil local, parfois sous l'influence d'un missionnaire.

Les causes de la sous-administration des îles ne sont pas toutes imputables au système condominial. Sans doute les distances sont-elles doublées par la dualité des organes qui sont à la tête de la circonscription, et en principe chaque Délégué doit aller partout où son collègue est déjà passé. De même, la multiplicité des institutions publiques ou privées européennes en contact avec les Mélanésiens n'est pas sans amener un certain désordre dans les rapports des deux communautés. Des facteurs plus généraux concourent cependant à cet état de sous-administration. Le peu d'attention prêté longtemps par les deux gouvernements à l'éducation des autochtones se traduit par un manque de cadres locaux. Les adjoints administratifs autochtones sont très peu nombreux, ils résident au siège des Délégations et font des tournées comme

les administrateurs européens. Le niveau peu élevé de l'instruction dans les îles rend également difficile le recrutement de secrétaires pour les Conseils locaux ou les coopératives. Les efforts récents des deux Résidences dans le domaine de l'éducation laissent espérer que cette situation va changer, mais les résultats au niveau de l'administration locale ne se feront pas sentir avant quelques années.

La société mélanésienne reste donc extérieure à l'administration condominiale. Les dispositions réglementaires tendant à donner un statut aux autochtones sont fragmentaires et peu connues de la majorité des intéressés. Par contre l'absence de nationalité est déjà vivement ressentie par ceux des Mélanésiens qui connaissent le cadre juridique européen. Les institutions mises en place pour faire participer les autochtones à la gestion des affaires publiques n'ont pas d'assise dans la société mélanésienne. Seules des institutions de dimensions modestes comme les coopératives ou certains conseils locaux semblent susciter l'intérêt de l'ensemble des participants. Leurs objets limités et les résultats déjà obtenus sont pour les habitants des îles les images concrètes de l'intérêt général.

À l'échelle de l'archipel cependant on mesure l'écart qui sépare encore les institutions des hommes. Cette abstention de la société mélanésienne à l'égard de la gestion organisée des affaires communes ne résulte pas nécessairement d'un manque de conscience de l'intérêt général. Depuis que les Européens sont arrivés, les autochtones ont suffisamment circulé d'une île à l'autre pour confronter leurs expériences et concevoir les traits communs de leur condition. Jusqu'à une période très récente, leurs rapports avec les Européens étaient ceux du fidèle avec le pasteur, s'ils s'adressaient au missionnaire, de l'engagé avec son employeur s'ils se trouvaient sur une plantation, du protégé avec son tuteur s'ils rencontraient l'administrateur. Cette situation d'infériorité ressentie de manière globale vis-à-vis de la petite communauté européenne n'a pas donné naissance à une évolution politique qu'ont connu d'autres pays, probablement à cause du morcellement de la société mélanésienne. Il en est résulté cependant une certaine désaffection vis-à-vis des institutions inventées outre-mer et parfois mal adaptées aux conditions locales. Cette désaffection se manifeste dans tous les domaines. Les Mélanésiens échappent de plus en plus au système économique ancien fondé sur les plantations et le commerce de détail tenus par les Européens. Ils deviennent eux-mêmes des producteurs agricoles et s'organisent de plus en plus sous la forme coopérative. De même, l'influence des missions est en régression,

non tant quant aux nombres de fidèles, toujours difficiles à définir, mais en considération du rôle historique qu'elles ont joué dans l'archipel. Dans le Sud de l'archipel l'implantation du protestantisme est bien différente de celle d'autrefois.

Aussi lorsque, après la seconde guerre mondiale, les deux gouvernements responsables du condominium ont entrepris d'associer les Mélanésiens à la discussion des affaires publiques, les organes mis en place ont eu peu de prise sur la société insulaire. Les institutions européennes, religieuses, économiques ou administratives sont peu différenciées du point de vue des Mélanésiens. Elles sont nées d'un événement unique, l'arrivée des Européens qui a bouleversé le cadre traditionnel. Elles sont considérées en principe avec un certain recul.

La société mélanésienne se tient donc à distance des institutions administratives. Tout en conservant parfois ses coutumes, elle donne naissance à des mouvements originaux qu'il convient de décrire avant d'examiner le bilan de l'administration conjointe.

CHAPITRE IV

LES EFFETS DE LA SOUS-ADMINISTRATION ET LES MOUVEMENTS PROPRES DE LA SOCIÉTÉ MÉLANÉSIENNE

La part réduite que les Néo-Hébridais d'origine mélanésienne ont pris dans le jeu des institutions condominiales depuis qu'il leur est ouvert ne suffit pas à caractériser leurs rapports avec la double présence française et britannique. Les modalités particulières du contact des deux mondes européen et mélanésien ont laissé subsister, par suite de la sous-administration des îles, un domaine important de la vie sociale régi par la coutume. Ces mêmes contacts ont provoqué des mouvements messianiques ou réformateurs, comme dans d'autres parties de la Mélanésie. Plus récemment, des revendications en matière foncière dans le Nord de l'archipel ont montré comment certains groupes de la société mélanésienne cherchent à résoudre leurs problèmes en dehors des institutions condominiales.

SECTION I

L'emprise persistante de la coutume

En étudiant les facteurs d'évolution de la société mélanésienne, on a vu que l'arrivée des Européens avait introduit dans l'archipel des techniques nouvelles et des modes de pensée différents : tandis que l'utilisation de l'outillage importé modifiait la vie des groupes coutumiers, l'emploi sur les plantations et la participation à la production agricole tendaient à faire éclater ces groupes. D'autre part, dans le domaine idéologique, l'action des missions et des ser-

vices éducatifs en essayant d'écarter les anciennes croyances a tenté de diffuser des religions nouvelles ainsi que les grandes lignes du savoir européen.

Depuis qu'elle a été mise sur pied, l'autorité administrative conjointe est modérément intervenue, on l'a vu, dans l'organisation de la société traditionnelle. Elle a cependant tenté de mettre en place de nouveaux rapports juridiques.

La société mélanésienne des Nouvelles-Hébrides est donc restée pour une part importante sous l'influence de la coutume. La perpétuité des traditions se définit tout d'abord géographiquement : là où les Européens ont installé leurs agglomérations, dans les plaines côtières où ils ont mis en place leurs plantations, les contacts répétés sont rapidement venus à bout sinon des croyances coutumières, du moins de l'organisation sociale traditionnelle. Il est probable d'ailleurs que l'établissement européen se faisait le plus fréquemment dans des zones où la démographie autochtone était en baisse à la suite des effets néfastes des premiers contacts (épidémies ou recrutement).

Au contraire, là où la pénétration européenne était plus difficile par suite des conditions géographiques, des communautés autochtones ont conservé, avec leur mode de vie traditionnel, les grandes lignes de l'organisation sociale et des croyances coutumières. On a déjà indiqué quelles étaient ces zones : le Nord-Ambrym et le Sud-Pentecôte, le plateau du Nord-Mallicolo et les régions de l'intérieur de l'île de Santo. Sur Tanna enfin, les croyances ont subi une évolution particulière que l'on décrira plus loin.

La population de ces réduits coutumiers, où l'organisation sociale traditionnelle est encore visible, ne donne que la mesure apparente de l'emprise des anciennes croyances. En dépouillant les réponses au questionnaire du recensement, les calculateurs électroniques ont révélé que 18 % des Mélanésiens reconnaissaient adhérer encore aux coutumes. Pourtant ni la description géographique, ni la répartition statistique ne rendent compte de la place encore très importante qu'occupent les croyances coutumières dans la mentalité de nombreux autochtones. En dépit de l'implantation parfois très ancienne des religions chrétiennes, il semble bien que même au sein des populations installées dans les zones urbaines, le fond des anciennes croyances subsiste. Dans les îles, l'attitude de quelques habitants vis-à-vis de certains aspects de la technique moderne (interventions chirurgicales, étude des volcans par enregistrement, etc.), indique que la raison occidentale a encore du chemin à faire.

Il serait inexact cependant de penser que l'évolution mélanésienne due à l'action des missions et des services publics sociaux est un résultat artificiel. L'apport culturel, fourni selon des modes divers par les Européens, marque de manière irréversible un nouvel ordre de mutations. Il reste cependant que la société mélanésienne se trouve placée dans son ensemble entre deux pôles d'attraction : les traditions mélanésiennes et les conceptions européennes. Il s'agit donc d'une situation instable, qui se traduit par des degrés différents d'acculturation pour les individus parfois appartenant à une même communauté. Les études particulières récentes sur cet aspect de l'évolution mélanésienne sont malheureusement rares. Elles supposent des recherches sur le terrain et un contact prolongé avec une communauté autochtone.

Les Mélanésiens des Nouvelles-Hébrides, comme leurs voisins des îles Salomon, sont d'ailleurs très conscients du maintien de leur culture traditionnelle. Ils expriment le souhait que tout ne soit pas effacé de leur passé et que leur originalité culturelle soit préservée. Cette prétention parfaitement légitime devrait susciter un effort de compréhension de la communauté européenne, qui considère trop souvent que la culture ne peut être qu'écrite. Une meilleure connaissance de la société mélanésienne montrerait comment les traditions se transmettent et revivent par des procédés documentaires autres que l'écriture (la localisation des mythes, la mise en place des symboles sculptés, la répétition régulière des fêtes).

SECTION II

Les mouvements messianique et réformateur

Dans plusieurs régions de la Mélanésie, les contacts avec le monde européen ont donné naissance à des cultes messianiques ou des mouvements réformateurs. Les racines de ces crises sont anciennes et leurs manifestations se font plus rares, mais de nos jours encore, elles conduisent la société mélanésienne à mener, dans les régions critiques, une sorte de double vie (1). Il existe aux Nouvelles-Hébrides au moins deux zones de ce type : l'une au Sud sur l'île Tanna, qui vit naître le culte messianique de John Frum, l'autre au Nord, sur l'île de Santo, où se développa un mou-

(1) Elkin, *Social Anthropology in Melanesia*, p. 153.

vement de réforme. Ces deux régions critiques ont été étudiées en détail par le professeur Guiart, à qui sont dûs les principaux travaux ethnologiques sur l'archipel. Par ces deux exemples on voudrait seulement montrer ici comment, par delà la question de l'adaptation des institutions condominiales, la société mélanésienne a tenté dans des conditions et selon des modalités différentes de résoudre les difficultés provoquées par la rencontre de deux mondes.

1. — LE CULTE MESSIANIQUE DE JOHN FRUM SUR TANNA

Le mouvement particulier, qui se développa sur Tanna au grand jour à l'époque du second conflit mondial, se rattache aux cultes appelés en anglais « cargo cults ». L'une des caractéristiques de ces mouvements est en effet l'importance accordée aux objets de la production européenne, toujours importés mais jamais fabriqués sur place. De là, les adeptes de ces cultes déduisent l'origine surnaturelle de ces produits que monopolisent les Européens. En copiant certaines attitudes et certains procédés occidentaux (simulacre d'antennes de radio, brousse défrichée pour permettre aux avions d'atterrir, ou pour mener vers la plage où doit venir un mythique bateau blanc bourré de marchandises), ils pensent provoquer un flux de marchandises qui les libérera de la présence européenne.

Sur Tanna, des conditions particulières ont donné au mouvement un aspect original (2). Sur cette île d'assez grande dimension et de population relativement nombreuse, l'histoire des premiers contacts avec les Européens a été celle de l'apparente subjugation de la société traditionnelle par la mission presbytérienne. Dès le milieu du XIX^e siècle, celle-ci s'était efforcée de prendre pied dans le sud de l'archipel. Si la pacification de l'île peut être portée au crédit de l'influence de la mission, les autres actions entreprises étaient parfois singulièrement maladroites. Le recours aux navires de guerre donna à la présence européenne un caractère répressif toujours menaçant. Par ailleurs, faisant une application rigide de ses idées morales, le missionnaire prenait parfois le contrepied des institutions coutumières : « Le missionnaire s'attaque aux deux institutions les plus caractéristiques de l'île : la prostituée

(2) Jean Guiart, *Un siècle et demi de contacts culturels à Tanna, Nouvelles-Hébrides*, 1956.

et l'usage du kava », écrit Jean Guiart (3). Enfin le succès provisoire de la religion presbytérienne tendait à regrouper artificiellement en de grands villages une société traditionnellement morcelée.

Le dernier quart du xix^e siècle vit l'installation sur Tanna d'une autre catégorie d'Européens dont les fonctions économiques ne devaient pas non plus permettre le rapprochement des deux sociétés. Ces nouveaux venus installèrent des magasins, où les Mélanésien pouvaient apporter le coprah qu'ils produisaient en échange de quelques marchandises. Les commerçants se concertaient pour donner le plus bas prix et les habitants de Tanna, déjà bousculés dans leurs croyances et leurs institutions coutumières eurent rapidement le sentiment d'être exploités sur le plan économique.

Dans cette évolution désordonnée et destructrice, l'autorité publique a été longtemps absente pour présider aux contacts des Européens et des Mélanésien. L'autorité britannique fut la première à être représentée par un Délégué en 1911. Lorsque, en 1925, la Résidence de France nomma ses premiers représentants, elle envoya des médecins qui se désintéressèrent des affaires administratives. Pendant longtemps, les tribunaux ont fonctionné au profit exclusif de l'influence chrétienne : « ...l'existence de ces tribunaux semble avoir creusé le fossé entre chrétiens et païens », constate Jean Guiart (4).

Lorsque le condominium eut mis en place ses maigres institutions locales, deux hiérarchies coexistaient sur Tanna (5). Celle de l'Eglise presbytérienne descendait du missionnaire au fidèle par l'intermédiaire des « elders » et des « teachers », celle de l'administration reposait sur des chefs de village, les assesseurs des Tribunaux indigènes avec au sommet les deux délégués. Il s'agissait des deux côtés de structures autoritaires imposées d'en haut et qui voulaient supplanter l'organisation coutumière.

Entre les deux guerres, on aurait pu percevoir déjà les signes de la désaffection des habitants de Tanna pour le nouvel ordre établi par les Européens : tandis que les grands villages de regroupement, artificiellement créés par les missionnaires, éclataient, la mission catholique et l'Eglise adventiste réussissaient à prendre pied sur l'île.

(3) Même ouvrage, p. 126. Le kava est une boisson d'origine polynésienne obtenue en additionnant de l'eau au produit de la mastication d'une certaine racine. Elle produit à la longue un effet stupéfiant.

(4) Jean Guiart, p. 140.

(5) *Id.*, p. 109.

C'est en 1941 que la crise de la société mélanésienne sur Tanna apparut au grand jour en déployant ses aspects les plus spectaculaires. Tout en conservant l'ambition d'obtenir par des voies rituelles les biens matériels produits par la civilisation européenne, les habitants de Tanna, y compris ceux qui participaient aux hiérarchies administrative et missionnaire, retirèrent brusquement toute participation aux superstructures mises en place par les Européens pour réaffirmer leur adhésion aux anciennes croyances. Missions, écoles et administrations se virent privées de fidèles, d'élèves et d'administrés. En même temps, renouant sans doute avec le mythe d'un dieu ancien, des porte-parole inspirés rapportèrent les messages d'un certain John Frum, personnage libérateur qui devait procurer à la fois l'abondance matérielle et le départ des Européens. Il y eut même un début d'organisation paramilitaire.

La présence de troupes américaines dans d'autres îles de l'archipel, où venaient s'employer les habitants de Tanna, provoqua un afflux de marchandises et l'utilisation systématique de procédés techniques modernes (l'avion, le bulldozer, les communications radiotéléphoniques, etc.). La haute technicité et l'abondance matérielle des forces américaines où l'on rencontrait des soldats noirs, précipita sans doute le culte de John Frum, que certains supposent encore résider en Amérique.

Le retour aux anciennes coutumes se manifesta surtout par la reprise de l'usage du kava, bu le soir sur les places coutumières des anciens villages. Cette boisson était devenue le symbole de l'hostilité à l'enseignement de la mission.

La réaction de l'autorité condominiale à ce mouvement qui visait à l'éviction des Blancs manqua sans doute de nuances : l'emprisonnement ou le déplacement sur d'autres îles ne fit qu'accroître l'écart des deux communautés et accentuer l'aspect répressif de la présence européenne. On méconnut alors les racines profondes du mouvement : la société mélanésienne sur Tanna, en puisant dans ses propres ressources, tentait de surmonter l'infériorité culturelle et économique imposée par les Européens.

Le mythe de John Frum vit toujours sur Tanna et il laisse encore, sous la forme de croix peintes en rouge vif, des signes apparents au détour de tous les chemins. L'évolution générale de l'île laisse penser cependant que ce mythe prometteur pourrait perdre de son intérêt. Les missions presbytériennes semblent avoir compris la leçon et accueillent, comme les autres confessions, les buveurs de kava dans leurs églises. A côté des stations de commerces, dépendant des maisons de Port-Vila, plusieurs coopérati-

ves ont été organisées d'abord sous l'influence britannique, plus récemment sous l'impulsion du service français. L'intérêt du condominium pour sa station d'agriculture sur l'île et le développement de l'enseignement public par les services français devrait également éclairer d'un jour plus favorable au développement mélanésien la présence européenne sur Tanna.

2. — LE MOUVEMENT DE RÉFORME DANS LE CENTRE DE SANTO, APRÈS LA SECONDE GUERRE MONDIALE

Dans le Nord de l'archipel, la grande île de Santo constitue une autre région critique, où la société mélanésienne et la présence européenne cherchent leur point d'équilibre. Les contacts ici sont moins anciens que dans le Sud et le cadre est bien différent : tandis que les dimensions moyennes de Tanna ont permis une circulation des Européens qui assuraient ainsi leur domination culturelle et économique sur une population dense et également répartie sur l'ensemble de l'île, la configuration géographique de Santo l'a orienté vers une évolution différente. La région Sud-Est de l'île avec ses plaines en bord de mer et le bon mouillage du canal de Segond a attiré les Européens qui y ont installé leurs plantations. Recrutant dans d'autres îles, ou faisant le tour de Santo, ils ont provoqué une concentration de la population dans cette région au détriment des montagnes difficilement accessibles du centre de l'île. A la différence de Tanna, la christianisation n'a donc atteint que les populations installées ou attirées sur la côte, tandis que la société traditionnelle installée dans les montagnes décroissait en nombre (6). Les premiers contacts pour beaucoup de communautés autochtones se faisaient donc avec des recruteurs et les incidents violents sont moins anciens qu'ailleurs. La côte Sud a été d'autre part le théâtre de manifestations de « cargo cults », parfois déformées et grossies par les informateurs de l'administration (7).

La réaction de la population de la partie centrale occidentale de l'île devant sa propre diminution mérite d'être signalée. Alors que la société mélanésienne sur Tanna a essayé d'échapper à l'emprise européenne par une réaffirmation des traditions, les commu-

(6) La dépopulation, ses causes et sa portée ont été longtemps un des sujets favoris de ceux qui écrivaient sur les Nouvelles-Hébrides. A propos de Santo, on peut consulter : Baker, *Man and Animal in the New-Hebrides*, 1929, p. 39 et Harrison, *Savage Civilization*, 1937, p. 203.

(7) Guiart, *Espiritu Santo*, 1958, p. 203.

nautés de Santo qui ne souffraient pas du contact direct des Européens et qui avaient gardé leurs institutions coutumières ont voulu combattre la dépopulation en raffinant et parfois même en abandonnant leurs coutumes. Cette réaction originale a tout d'abord été signalée par un pasteur presbytérien, qui parcourut cette région de l'île après la guerre (8). Ses effets ont été étudiés ensuite par Jean Guiart qui a pu rattacher ce mouvement à des indices relevés avant le second conflit mondial.

Ce mouvement réformateur eut pour promoteur en 1945 un habitant des montagnes, qui avait travaillé chez les Européens. Il envoya des messagers dans diverses vallées pour faire connaître sa parole : pour éviter la dépopulation, il fallait retrouver la pureté primitive, notamment en abandonnant le vêtement européen, ou de fabrication locale. De même l'élevage du cochon, élément traditionnel dans l'organisation sociale mélanésienne, devenait prohibé et les animaux domestiques devaient être tués.

Selon ces conceptions, les maladies, origine de la dépopulation, étaient causées par les querelles, puisque les adversaires ne manquaient pas d'utiliser des magies maléfiques réciproques. Il fallait donc supprimer tout ce qui pouvait susciter des tensions entre les individus et en particulier l'appropriation individuelle des cases, des objets du mobilier et des femmes. Les objets façonnés devaient être détruits, les cases construites et utilisées en commun, et les relations conjugales devaient perdre, sur le plan sexuel, leur caractère secret et exclusif. D'ailleurs pour supprimer les nombreuses difficultés que pose un mariage, les règles d'exogamie et du paiement de la dot à rebours étaient supprimées.

Ce mouvement réformateur, qui ne promettait aucun événement messianique, reprenait des tendances nouvelles, comme celle de l'abandon de l'élevage des cochons, déjà signalées avant la seconde guerre mondiale tout en assimilant des coutumes très anciennes comme l'exposition des morts jusqu'à la décomposition complète. L'hostilité aux Européens n'apparaissait que pour empêcher tel habitant des montagnes de rejoindre les plantations ou les missions, car il aurait échappé à la régénération imaginée de la communauté : « Il s'agissait — écrit Jean Guiart — d'un repliement sur elle-même de la société indigène, et non de la mobiliser contre la suprématie européenne au canal du Segond, suprématie acceptée par les broussards comme un fait définitif » (9). Le mou-

(8) J.G. Miller, « Naked Cult in Central West Santo », *Journal of the Polynesian Society*, Wellington, 1948. Cet article est cité dans Guiart, *Espiritu Santo*, p. 208, dont les observations sont ici résumées.

(9) Jean Guiart, *Espiritu Santo*, p. 212.

vement a d'ailleurs disparu vers 1950 avec son promoteur, qui en dépit de son enseignement aurait succombé à une douloureuse maladie. Il fut pratiquement ignoré de l'administration et ne fit l'objet d'aucune répression.

Ainsi les observations sur le terrain d'un chercheur averti semblent vérifier au moins pour deux des zones critiques de l'archipel, les conclusions qui se sont dégagées de l'étude juridique de l'autorité conjointe et de sa politique en matière d'administration des autochtones : la multiplicité des institutions administratives et l'action trop longtemps superficielle de l'autorité conjointe en milieu autochtone ont laissé le champ libre à l'influence des missions d'une part et aux réactions de la société mélanésienne au contact des Européens d'autre part. Les questions foncières actuellement agitées semblent découler de cette politique d'abstention trop longtemps adoptée.

SECTION III

Le mouvement de revendications foncières

1. — LE CADRE HISTORIQUE

A) La mise en place d'un système juridique

En rappelant les étapes de la formation du condominium, on a vu comment, avant 1906, la question des titres fonciers avait été l'objet de discussions entre Londres et Paris. En effet, avant l'accord de 1906 des planteurs européens avaient procédé à des achats de terre selon leurs lois nationales, qu'ils avaient fait enregistrer en Nouvelle-Calédonie ou aux îles Fidji. La Convention de 1906, puis le Protocole de 1914 ont mis en place un contrôle des transferts de propriété entre les Néo-Hébridais et les Européens. Des dispositions spéciales visaient les transferts déjà effectués. Le Tribunal Mixte était habilité à examiner les titres de propriété et éventuellement à en ordonner l'immatriculation.

Le bon fonctionnement de ce système supposait que la tâche fût entreprise avec des institutions rapidement mises en place et disposant de moyens adéquats. En fait, ce n'est qu'en 1928 que le Tribunal Mixte rendit son premier jugement en matière foncière. A cette date, près de 900 demandes d'immatriculation avaient

été déposées. L'examen des demandes a été très lent par suite des conditions particulières de l'archipel : outre les difficultés de communications, le manque de géomètres et les vacances au Tribunal Mixte augmentèrent le retard. Il ne put être rattrapé qu'après 1960.

Le statut juridique des terres distingue donc quatre catégories : les terres non appropriées que l'on considère appartenir aux indigènes, les réserves indigènes, créées par décision juridictionnelle ou administrative, les terres qui font l'objet d'une demande d'immatriculation, et enfin celles qui ont été immatriculées à la suite d'un jugement du Tribunal Mixte.

L'ouverture à tous les habitants de l'archipel de la procédure d'immatriculation, même en l'absence de litige (10), et le caractère définitif et inattaquable du titre ainsi établi (11), aurait dû théoriquement fixer une situation foncière stable. Les problèmes fonciers qui existent encore, soixante ans après la mise en place du mécanisme, indiquent combien il était inadéquat. L'ignorance de la conception mélanésienne des rapports entre la terre et la collectivité qu'elle supporte n'était pas le moindre de ses défauts.

B) *La rencontre de conceptions différentes*

Selon des modalités différentes, le droit français et le droit anglais ont adopté une conception du droit de propriété, qui entrave considérablement la compréhension du système mélanésien des tenures foncières. Qu'il soit conçu ou non à l'instar du droit romain, le droit de propriété est dans l'esprit des juristes une relation abstraite entre un individu, ou une collectivité, et une chose. Cette relation tire son fondement d'un certain type d'organisation sociale. De même la puissance publique sanctionne ses effets et protège son caractère d'exclusivité. Tout se passe donc comme si cette relation, indépendamment de ses deux destinataires, avait une existence propre dans le domaine abstrait des conceptions utiles à l'ordre social. Dans les conceptions mélanésiennes au contraire, les finalités particulières des conceptions juridiques ne sont pas dégagées des ensembles mythologiques. Il en résulte qu'au lieu du droit de propriété, il n'y a pas une relation abstraite mais un lien concret que l'on peut situer dans le temps en remontant à un ancêtre, parfois à un mythe, et que l'on peut localiser sur le

(10) Article 26, paragraphe 1 du Protocole du 6 août 1914.

(11) Article 26, paragraphe 5, du Protocole du 6 août 1914.

terrain. L'idée même de propriété supposerait une dissociation de la collectivité et de la terre qui la supporte.

Aussi les groupes de parenté, d'organisation matrilineaire ou patrilineaire jouent-ils le premier rôle dans les rapports vivants qu'entretiennent les Mélanésiens avec le support foncier de leur collectivité. A l'ancêtre commun, correspond une aire territoriale commune. De même que dans le groupe de parenté, le chef de famille peut assigner à tel membre des fonctions particulières, parfois en en retirant un avantage, de même, il est le « chef de la terre » (12) et organise l'occupation et l'utilisation des parcelles qui composent l'aire territoriale commune. Ces dévolutions semblent révocables et elles donnent lieu à une offrande coutumière au chef du groupe de parenté. L'identification de tel membre du groupe de parenté avec telle parcelle peut même s'exprimer par le nom de la terre qu'il prend. En principe le problème de l'exclusivité de l'usage et celui de l'aliénation définitive ne se posent pas. Au sein du même groupe de parenté, il n'y a pas d'inconvénient à tolérer qu'un autre membre du groupe tire sa subsistance en dehors de la parcelle qui lui est dévolue. L'économie de subsistance attache peu d'importance à la recherche du profit et l'utilisation du sol n'est pas en principe matière à se faire concurrence. Cette occupation anormale cependant doit être compensée par une offrande coutumière au chef de la terre, mais elle est plus un symbole que l'équivalent dans l'ordre économique du produit de la nouvelle exploitation. Des individus extérieurs au groupe de parenté peuvent aussi se voir accorder de manière précaire et moyennant offrande symbolique l'utilisation d'une parcelle. L'aliénation définitive d'une parcelle était aussi exceptionnelle qu'une rupture des liens de parenté.

Ce système particulier qui n'a jamais été étudié dans son ensemble et que l'on a résumé ici selon des indications très partielles, reflètent donc l'importance des mythes et des principes de l'organisation sociale pour l'utilisation des terres. Il s'agissait d'un domaine de connaissances propres à chaque groupe de parenté, transmis de génération en génération.

A l'époque des premiers achats de terre par les Européens, alors que les Mélanésiens n'avaient pas encore vu d'autres conceptions mises en œuvre que les leurs, le champ était libre pour tous les malentendus. Tandis que les premiers en apportant en paiement quelques marchandises pensaient recevoir à titre définitif la pleine propriété d'un sol mal délimité, les seconds se croyaient

(12) « Chief belong ground » en bichlamar.

honorés d'une offrande correspondant à un certain temps d'occupation du sol. De plus des membres différents du même groupe de parenté venaient réclamer à nouveau le « paiement » que les Européens avaient versé déjà. Les diverses modalités d'occupation du sol semblaient donner aux divers titulaires de la même parcelle un droit à recevoir quelque chose des nouveaux occupants.

Dans leur élan colonisateur, connaissant mieux que les Mélanésiens les mécanismes juridiques mis en place, les planteurs européens ont fait tourner ces malentendus à leur profit en obtenant l'immatriculation de nombreuses terres, qui probablement n'étaient pas à vendre. On ne peut guère reprocher aux premiers colons de n'avoir pas été des ethnographes en même temps que des pionniers, mais il semble que si la France et la Grande-Bretagne avaient suivi avec soin les transactions foncières dans l'archipel qu'elles prenaient en charge, elles auraient pu recueillir alors des indices révélateurs. Les officiers de marine des bâtiments qui exerçaient le contrôle de la Commission Navale Mixte, bien que tous probablement favorables à la colonisation, ont parfois envoyé des rapports qui soulignaient l'impossibilité de se dessaisir de manière définitive des terres dans les conceptions mélanésiennes. De même à Londres, en février 1906, avant de souscrire à la création du système de l'immatriculation, l'un des principaux participants de la délégation française avait fait un exposé sur « l'Etat social des populations indigènes aux Nouvelles-Hébrides » et les procès-verbaux rendent compte en ces termes de son point de vue sur les questions foncières :

« La propriété dans le sens où nous l'entendons est inconnue des indigènes et il n'y a même pas de propriété collective réelle, en ce sens qu'aucune tribu n'a par elle-même des droits à une partie définie de la terre. En conséquence, la vente des terres n'a pas un sens très net pour un indigène ordinaire » (13).

2. — LES REVENDICATIONS MÉLANÉSIENNES

La société mélanésienne a gardé un souvenir vivace de ces premières transactions, dont elle n'avait pas toujours compris la portée. Depuis quelques années, au sein des institutions consultatives, ses porte-parole officiels se font les échos des revendications de certains autochtones en matière foncière. Mais, de plus, un mou-

(13) Proceedings of the New-Hebrides commission, séance du 5 février 1906, p. 6.

vement récent dans le Nord de l'archipel, cherche à mettre en place des institutions d'un type quasi-administratif pour résoudre à sa manière en dehors des institutions condominiales, les questions foncières.

*A) Les revendications mélanésiennes
à l'intérieur des institutions consultatives*

Au cours de la onzième session du Conseil consultatif au mois de décembre 1965, les membres autochtones du Conseil déposèrent une motion relative aux questions foncières et qui demandait l'institution d'une Commission foncière (14). Cette motion faisait état d'un « fort malaise dans la population néo-hébridaise concernant certaines immatriculations foncières » et donnait à la Commission foncière proposée un triple but :

- « 1° pour examiner le problème des terres non mises en valeur,
- 2° pour recommander les mesures qui doivent être prises dans le cas de demandes litigieuses,
- 3° pour s'assurer qu'à l'avenir les populations soient pleinement informées des demandes d'immatriculation avant qu'elles soient examinées par le Tribunal Mixte et que leurs opinions soient prises en considération au moment de prononcer les jugements. »

Cette motion mettait déjà en cause le mécanisme de l'immatriculation en soulignant combien l'enquête préalable avait peu de portée en milieu autochtone. Elle posait également le problème des terres non mises en valeur.

La séance suivante du Conseil vit le dépôt d'une autre motion dont les signataires étaient des planteurs, des responsables des firmes commerciales de l'archipel et deux ecclésiastiques européens (un catholique et un protestant). Elle invoquait l'ancienneté du travail de plusieurs générations de planteurs, le souci d'assurer l'avenir économique de l'archipel et la bonne entente de toutes les communautés, et demandait que soient définitivement garantis les droits de propriétés.

Les exposés qui accompagnèrent ces deux motions firent apparaître du côté mélanésien une double préoccupation : la procédure d'immatriculation, trop souvent, n'avait pas contrôlé la qualité du vendeur car elle ne tenait pas compte des conceptions mélanésiennes des tenures foncières. D'autre part les Mélanésiens ne faisaient

(14) Conseil consultatif des Nouvelles-Hébrides, procès-verbaux de la onzième session, t. II, p. 260.

porter leurs revendications que sur les terres non mises en valeur par les planteurs européens. Après avoir été exposées, les deux motions ne furent pas discutées par le Conseil consultatif. Les deux Commissaires-Résidents conclurent en annonçant qu'ils allaient d'abord s'entretenir de la question entre eux.

Le problème ne fut pas abordé de front dans les débats du Conseil consultatif avant la quinzième session, soit deux ans plus tard, en décembre 1967. La discussion s'engagea sur deux motions, l'une d'un pasteur presbytérien européen, l'autre déposé par un planteur français, président du Syndicat agricole. Ces débats avaient pour toile de fond une certaine agitation entretenue autour de ces questions en milieu autochtone sur l'île de Santo. La première des deux motions demandait la création d'une commission chargée à la fois d'examiner les litiges fonciers et de définir une politique foncière pour l'ensemble du territoire et d'enquêter sur les systèmes de tenure foncière en vigueur dans l'archipel. Le second texte demandait à l'autorité conjointe d'examiner favorablement « les revendications raisonnables formulées par certaines collectivités autochtones » tout en réprimant « les infractions commises par certains agitateurs en matière d'atteinte à la propriété d'autrui » (15).

La discussion de ces deux motions fit apparaître l'adhésion de tous les membres mélanésiens du Conseil à l'idée d'une Commission foncière, tandis que plusieurs membres européens prenaient la parole pour affirmer leur confiance dans la compétence du Tribunal Mixte. Pressés de déclarer ouvertement leur confiance ou leur méfiance dans le système de l'immatriculation, certains membres mélanésiens répondirent expressément par la négative. Ils confirmèrent en même temps que leurs revendications ne portaient pas sur les terres mises en valeur par les Européens (16).

La suite des débats devait permettre aux représentants des deux gouvernements d'exposer leurs positions respectives (17). Le porte-parole de la Résidence britannique, après avoir souligné que les revendications mélanésiennes ne portaient que sur les terres non mises en valeur, proposa la création d'une commission pour régler la question foncière. Cet organisme devait selon ces vues, enquêter sur les conflits et proposer des solutions. Pour lui, le

(15) Conseil consultatif des Nouvelles-Hébrides, procès-verbaux de la quinzième session, p. 280.

(16) « Nous ne voulons pas reprendre des terres aux Européens, ce sont les leurs, ce n'est pas leur faute, ... ». Procès-verbaux de la quinzième session, p. 289.

(17) Procès-verbaux de la quinzième session, pp. 298 à 304.

système de l'enregistrement des titres fonciers devait être révisé et un Code unique de lois foncières mis au point. Rien n'était dit de ce qu'il fallait penser des jugements du Tribunal Mixte ayant abouti à une immatriculation.

Au contraire, l'exposé du point de vue de la Résidence de France fit apparaître son attachement au principe de l'intangibilité des jugements du Tribunal Mixte. La Commission foncière proposée était réduite à un groupe de travail sur la législation foncière, sans pouvoir quant au règlement des litiges fonciers. La solution des litiges fonciers devait être recherchée différemment selon les cas par le recours à des négociateurs de bonne volonté et la Résidence de France envisageait d'octroyer des compensations à la partie qui aurait dû sacrifier une part de ses intérêts pour permettre un compromis.

On voit donc que sur ce point les représentants de l'autorité conjointe ne sont pas unanimes. La politique britannique adopte plus aisément que celle de la Résidence de France, la tendance mélanésienne à considérer le problème comme un ensemble à résoudre par l'institution d'une commission. La politique française, exprimée au Conseil consultatif tient naturellement un plus grand compte de la part des plantations européennes dans le développement de l'archipel. Les dimensions de l'archipel étant modestes et les représentants des diverses communautés se connaissant assez bien, il est permis de penser que les procédures quasi-diplomatiques et adaptées à chaque litige qu'elle propose sont plus aptes que l'appareil rigide et spectaculaire d'une commission d'enquête unique.

Par le jeu des institutions consultatives cependant, on ne peut s'empêcher de remarquer que les Mélanésiens n'ont somme toute, réussi à provoquer en deux ans qu'une double prise de position de l'autorité conjointe et un débat. L'institution qu'ils avaient demandée en 1965 n'a pas été mise en place. Les représentants officiels de la société mélanésienne ont le sentiment très net que l'autorité conjointe hésite à affronter le problème. Sur le terrain, pendant ce temps, les revendications se font actives.

B) Le mouvement de revendications foncières à l'extérieur des institutions condominiales

L'importance de l'implantation européenne sur Santo, l'emprise persistante de la coutume sur les populations de la brousse, l'installation provisoire, massive et spectaculaire des forces américaines et

alliées pendant le second conflit mondial ont donné aux contacts des Européens et des Mélanésiens, dans la plus grande île de l'archipel, un cachet particulier. On a déjà noté l'originalité du mouvement réformateur, qui s'était développé dans les montagnes après la seconde guerre mondiale. Depuis quelques années, dans la région de Luganville, les revendications mélanésiennes en matière foncière ont pris une forme plus active qu'ailleurs.

Le dynamisme démographique de la population mélanésienne, sa concentration dans la zone proche de Luganville et les tendances à l'expansion de certaines exploitations européennes ont mis à jour des conflits, dont les origines remontent en fait aux premiers contacts entre les colons européens et les Mélanésiens. D'importantes étendues territoriales avaient été immatriculées au profit d'entreprises françaises de colonisation, sans que les Mélanésiens habitant ces terres aient pensé céder autre chose qu'un droit d'occupation et d'usage provisoire. Comme il est arrivé souvent, ces terres n'ont pas été mises en valeur dans leur totalité et les autochtones ont continué à exploiter les superficies de la brousse selon les modes traditionnels. Depuis quelques années cependant, la baisse persistante du cours du coprah a incité les plus dynamiques des planteurs européens à s'orienter vers l'élevage, dont le débouché devait se trouver dans une conserverie à Luganville, puis à Port-Vila. De nouvelles superficies furent donc débroussées à partir de 1960, sur des terres dont le Tribunal Mixte avait ordonné l'immatriculation au profit des Européens. Pour les Mélanésiens, au contraire, qui ne saisissent pas toujours les nuances d'une décision juridictionnelle, seules les terres exploitées appartenaient aux planteurs européens, tandis qu'ils conservaient les terres non défrichées. Aussi à mesure que les Européens reculaient les limites de leurs exploitations, ils rencontraient l'opposition des villageois qui se manifestait par divers délits, tels que bris de clôture ou déplacement de bornes.

Un mouvement organisé s'est ensuite dessiné qui voudrait prendre en charge l'ensemble des revendications foncières mélanésiennes. Il a pour promoteur un métis rejeté par la société européenne et un vieux chef coutumier. Bien que ce mouvement ait des résonnances coutumières et parfois messianiques, il se caractérise plutôt par une sorte de démarquage de certaines institutions publiques européennes. Au mois de mars 1965, les deux promoteurs du mouvement, devenus depuis ses deux principaux dirigeants, réunirent dans un village proche de Luganville une dizaine de représentants de Santo et de quelques îles du centre de l'archipel. Ils décidèrent de fonder une sorte de nouveau conseil des chefs et

édictèrent en mauvais anglais, la charte du mouvement (17). On y relève l'affirmation que les propriétés européennes doivent se limiter aux cultures existantes et que les extensions récentes gagnées sur la brousse se font au détriment des terrains des Mélanésiens. Depuis trois ans, de nombreuses réunions ont été tenues dans ce même village, attirant parfois une assistance de plusieurs centaines de personnes. Pour mieux marquer l'écart avec les institutions européennes, un nom coutumier, le « Na-Griamell » (19) a été adopté. Pourtant ces mêmes institutions sont parodiées : le mouvement a son drapeau et fête l'anniversaire de sa fondation. Ses organisations délivrent sur la demande des intéressés des documents qui rappellent étrangement les titres fonciers européens. Le village d'où est parti le mouvement est maintenant organisé en vue d'un développement agricole communautaire, dont l'idée ne doit rien aux traditions mélanésiennes. L'occupation, le lotissement et l'exploitation des terrains non mis en valeur par les Européens constituent l'activité du mouvement.

De tous les mouvements récents qui se sont développés au sein de la société mélanésienne, le Na-Griamell est celui qui a pris le plus une forme politique. Il subsiste certes à l'arrière plan un fond moral qu'expriment les citations bibliques qui émaillent les manifestes et les déclarations. Les croyances coutumières sont aussi acceptées tant qu'elles ne contredisent pas l'enseignement chrétien. Les deux dirigeants dont l'un était païen et l'autre catholique se sont d'ailleurs convertis à l'Eglise « Church of Christ » en 1967. Mais l'attitude étudiée du mouvement vis-à-vis des institutions européennes révèle que certains groupes de la société mélanésienne envisagent leur développement en termes modernes : revendiquant les terres des Européens là où ceux-ci ne sont pas le mieux fondés pour demeurer, ils opposent une force d'inertie à l'action administrative. Les organismes de ce mouvement affichent une grande ignorance des institutions condominiales et les interventions parfois répressives suscitent des manifestations d'étonnement et d'incompréhension, probablement plus par jeu politique que par surprise sincère. Par contre le mouvement tente par tous les moyens d'éveiller un écho favorable dans les institutions extérieures à l'archipel et il aurait même pensé à s'adresser à l'organisation des Nations Unies.

L'avenir de ce mouvement ne se devine pas aisément. S'il prétend ignorer l'autorité conjointe, les représentants de cette dernière lui prêtent au contraire une attention inquiète. Le problème

(18) « Act of Dark Bush Land ».

(19) Nom tiré de deux plantes de la brousse de Santo.

foncier hâtivement et artificiellement traité par les institutions condominiales depuis leur création va-t-il réapparaître avec éclat pour provoquer une nouvelle évolution politique de l'archipel ? S'agit-il là des premiers pas d'un nationalisme mélanésien néo-hébridais, que certains croient pouvoir annoncer depuis quelques années ? Le pronostic est malaisé car si l'on arrive à décrire les données objectives du problème et calculer, par exemple, que les terres actuellement mises en valeur aux Nouvelles-Hébrides ne représentent qu'une faible partie des superficies cultivables, on imagine moins aisément comment cette page de son histoire est vécue par la société mélanésienne. Lorsqu'ils eurent ressenti leur situation d'infériorité économique et culturelle, les Mélanésiens de Tanna renouèrent avec la tradition tout en imaginant une ouverture sur le monde industriel monopolisé par les Européens. Le bateau blanc toujours attendu mais jamais arrivé devait apporter à tous la prospérité matérielle et une organisation sociale débarrassée de la présence européenne. Sur Santo, et dans certaines îles du Nord de l'archipel, une bonne partie de la clientèle du mouvement souscrirait volontiers à ce genre de mythe prometteur. Mais l'élément moteur du mouvement, plus au fait sans doute de l'évolution des autres pays, conçoit très bien que la société mélanésienne doit employer désormais la voie politique pour se faire une nouvelle place. Que cette voie politique ne passe pas par les institutions condominiales n'est pas le signe d'un retour aux conceptions traditionnelles ; au contraire, c'est l'indice que les problèmes ressentis par certains mélanésiens ont acquis une nouvelle dimension.

CONCLUSION

Les institutions condominiales rencontrent rarement l'indifférence de ceux qui les observent. Elles ont suscité des critiques passionnées durant les premières années de leur fonctionnement tant du côté français que britannique. Les Français installés aux Nouvelles-Hébrides regrettaient amèrement la réserve de la métropole qui n'avait pas voulu les suivre jusqu'à l'annexion. Pour eux, le condominium ne répondait en rien à ce besoin d'institutions stables et protectrices qu'ils ressentaient depuis plusieurs dizaines d'années. L'opinion des ressortissants britanniques des Nouvelles-Hébrides était également défavorable au partage d'influence (1).

Ces premières critiques étaient toutes inspirées par le sentiment de la supériorité nationale. Le rayonnement des Puissances européennes se mesurait alors aux étendues que recouvraient leurs drapeaux et les colons et les missionnaires se faisaient volontiers les pionniers de ces expansions concurrentes.

Localement, le statut condominial fut donc mal accueilli. Cependant à mesure qu'il dut être accepté comme un fait accompli, un autre point de vue apparut bientôt : le cadre institutionnel original mis en place fut apprécié par les uns et les autres selon qu'il favorisait ou non les avantages de l'une des Puissances dominantes. La conclusion que Politis (2) donne en 1908 à son commentaire de la Convention de 1906 est significative et elle laisse prévoir une opinion que l'on retrouvera pendant longtemps encore dans les milieux français de l'archipel : en mettant en place, par une sorte de compromis provisoire, des institutions peu développées, les deux gouvernements permettaient en fait à l'influence française de s'accroître grâce à l'activité de ses colons. Mal accepté mais, somme toute, peu encombrant, le condominium réussit donc à se perpétuer en dépit des critiques aiguës et des prévisions pessimistes qui saluèrent sa naissance. De ce point de vue, la création

(1) « *Delendum est condominium* » conclut Jacomb (*France and England in the New-Hebrides*, 1914, p. 195).

(2) Politis, *Le condominium franco-anglais*, pp. 96 à 102.

des services publics et le développement de la société mélanésienne passaient au second plan.

Depuis la fin des empires coloniaux, tout en continuant à protéger sur place les intérêts de leurs ressortissants, les deux Puissances condominantes justifient leur double présence par de nouvelles préoccupations : le développement économique et social de l'archipel et le progrès de la société mélanésienne donnent un nouvel éclairage aux institutions condominales. Les critiques ont alors repris et l'on souligne combien la dualité de certains organes et le souci de neutralité qui préside à leur fonctionnement ont freiné l'action de l'autorité conjointe sur la société mélanésienne (3).

Ces reproches sur la complexité de l'administration condominale sont justifiés et nous les avons repris à propos de l'administration locale ou des institutions de l'éducation. Il faut cependant les replacer dans le contexte de l'histoire néo-hébridaise depuis le début du siècle : les circonstances ont longtemps et souvent empêché de faire pleinement l'expérience de ce régime original. On sait déjà que le Protocole de 1914 ne fut ratifié qu'en 1922. Il fallut plusieurs années encore pour mettre en place les circonscriptions, les délégués et les services communs et faire fonctionner les institutions juridictionnelles. En 1925, on n'avait réussi à mettre en place que deux services, en fait : la Poste et le service du Trésor. La conservation foncière ne fut créée qu'en 1929. En 1930, le service des Travaux publics ne comptait qu'un seul fonctionnaire. Ensuite la crise économique mondiale vint toucher l'archipel, toujours sensible au cours des produits tropicaux. L'administration se consacra donc au soutien des exploitations européennes et les dépenses engagées écartaient une intervention, en milieu autochtone. Le second conflit mondial a également été une cause de retard de l'action du condominium en faveur des plus nombreux de ses habitants.

Après les critiques inspirées par les sentiments nationaux et celles qui portent sur la complexité des institutions conjointes, on souligne maintenant la situation politique anachronique qui est celle de la communauté mélanésienne des Nouvelles-Hébrides (4). Citoyens d'aucun pays, soumis par une réglementation de

(3) Pour Geslin en 1949, comme règlement de bon voisinage, le Protocole a atteint son but, mais si l'on considère son action sur les autochtones « ...alors on constate vraiment une faillite du condominium » (*Cahiers d'outre-mer*, 1949, pp. 219 à 239, « Les Nouvelles-Hébrides, problèmes économiques et politiques d'aujourd'hui »).

(4) « The situation there is a negation of democracy... The New-Hebrides condition is a free World blot ». Colin Simpson, *Islands of Men*, p. 153. L'auteur est en faveur d'une prise en charge de l'archipel par l'Australie.

type colonial à des juridictions répressives spéciales, les autochtones ressentent de plus en plus la condition particulière qui leur est réservée, à l'heure où évoluent des territoires voisins. En matière économique et sociale, au cours des dernières années, les deux Puissances ont engagé une action dont les résultats ne se feront connaître qu'à long terme, mais qui marque déjà un début de développement de la société mélanésienne. Dans le domaine politique au contraire, les tentatives de rapprocher les institutions des hommes semblent avoir eu moins de succès. Sur ce point d'ailleurs les vues des deux gouvernements ne semblent pas tout à fait les mêmes. La Grande-Bretagne, qui tend de plus en plus à réduire ses dépenses outre-mer, cherche à constituer les cadres locaux d'une évolution assez brève vers l'autonomie. La France au contraire semble moins pressée de mettre en place le décor d'une indépendance. La part qu'elle prend dans le monde aux problèmes des pays en voie de développement, les institutions qu'elle a déjà créées ailleurs dans le cadre de sa politique de coopération, les succès récents qu'elle a obtenus dans l'archipel en diffusant sa langue et sa culture l'invitent à accompagner encore le développement de la société mélanésienne.

En étudiant l'institution condominiale, nous nous sommes efforcés de faire ressortir ce qu'elle devait à l'histoire et combien son action était circonscrite par des données sociologiques particulières. Après soixante années d'existence, alors que la société mélanésienne évolue vers de nouvelles mutations et que l'histoire des Puissances européennes modifie leurs ambitions à l'égard des sociétés insulaires de l'océan Pacifique, il est temps sans doute que le régime de l'archipel prenne un visage nouveau. Dans le domaine juridique, il conviendrait d'unifier le statut des habitants de l'archipel en simplifiant par là l'action de l'autorité publique et le fonctionnement des juridictions. La participation non plus seulement à titre consultatif mais plénière des Mélanésiens à la gestion des affaires publiques paraît aussi nécessaire que la reconnaissance de l'archipel comme une entité internationale distincte. L'administration locale sous cette égide nouvelle devrait perdre définitivement son aspect de concurrence et s'employer sans réserve à servir l'intérêt de tous les habitants de l'archipel. Ainsi, oubliée dans l'éloignement de ses îles par les grands mouvements d'indépendance qui suivirent le second conflit mondial, la communauté mélanésienne des Nouvelles-Hébrides pourrait connaître sans heurt, après les structures imposées de la co-domination, un statut original fondé sur la coopération des deux Puissances qui ont pris la responsabilité de l'introduire dans le monde moderne.

BIBLIOGRAPHIE

1. — Références

Pour la bibliographie sur la notion et les diverses théories du condominium, nous renvoyons à l'ouvrage de Coret (*Le condominium*, Paris, 1960, Bibliographie, pp. 317 et 318).

BIBLIOGRAPHIE DE L'Océanie

Le *Journal de la Société des Océanistes* dont la publication est annuelle, donne dans chacun de ses numéros une bibliographie méthodique de l'Océanie.

O'REILLY. — *Bibliographie des Nouvelles-Hébrides*, Publication de la Société des Océanistes, Paris, 1958, 304 p.

TAYLOR. — *A Pacific Bibliography*, Clarendon Press, Oxford, 1965, 722 p.

2. — Histoire

BONNEFONT. — *L'œuvre d'Higginson aux Nouvelles-Hébrides*. Mémoire ronéotypé de Diplôme d'Etudes Supérieures d'Histoire, Faculté des Lettres de Paris, 1958, 142 p.

COMTE. — « La naissance du condominium des Nouvelles-Hébrides », dans *Marchés coloniaux du monde*, n° du 24 octobre 1953, pp. 2997 à 3002, Paris, 1953.

DESCHANEL. — *Les intérêts français dans l'Océan Pacifique*, Paris, 1888, pp. 189 à 349.

DOUCERÉ. — *La mission catholique aux Nouvelles-Hébrides*, Librairie E. Vitte, Paris, Lyon, 1934, 479 p.

FRANCE - GREAT-BRITAIN. — *Procès-verbaux de la Conférence des Nouvelles-Hébrides tenue au Foreign Office*, Londres (10 juin - 6 août 1914), t. I, 92 p. ; t. II, 92 p.

GARANGER. — *Recherches archéologiques aux Nouvelles-Hébrides*. Rapport préliminaire (ronéoté), 1965.

— *Rapport d'activité pour l'année universitaire 1966-1967*, Port-Vila, 1967, 15 p. (ronéoté).

GESLIN. — « Les Américains aux Nouvelles-Hébrides au cours de la seconde guerre mondiale », *Journal de la Société des Océanistes*, 1956, Paris, pp. 245 à 285.

- HIGGINSON. — *Quelques documents officiels et articles de journaux australiens sur la question des Nouvelles-Hébrides*, Paris, Imp. Schiller, 1887, 36 p.
- JACOMB. — *France and England in the New Hebrides. The Anglo-French Condominium*, Melbourne, Sydney, Georges Robertson and Company, 1914, 234 p.
- *The future of the Kanaka*, London, King and Son, 1919, 222 p.
- JULIEN. — *Histoire de l'Océanie*, Presses Universitaires de France (Coll. « Que sais-je ? »), Paris, 1942, 127 p.
- MORRELL. — *Britain in the Pacific Islands*, Oxford University Press, 1966, 454 p.
- NEW HEBRIDES COMMISSION. — *Minutes of the proceedings of the New Hebrides Commission*, held at the Foreign Office, London, February 1 to 27, 1906, 69 p. (texte en français).
- O'REILLY. — « Essai de chronologie des Nouvelles-Hébrides », *Journal de la Société des Océanistes*, 1956, pp. 5 à 61, Paris.
- *Hébridais. Répertoire bio-bibliographique des Nouvelles-Hébrides*. Publications de la Société des Océanistes, Paris, 1957, 290 p.
- « Naissance et développement de Port-Vila » dans *Missions des îles*, n° 74, 1957, pp. 56 à 57, Paris.
- PARNABY. — *Britain and the labour trade in the South West Pacific*, Durham N.C., Duke University Press, 1964, 234 p.
- PARSONSON. — « La mission presbytérienne des Nouvelles-Hébrides et son rôle politique et social », *Journal de la Société des Océanistes*, 1956, pp. 107 à 137, Paris.
- SCARR. — « Recruits and recruiters, a portrait of the Pacific Islands labour trade », dans *The Journal of Pacific History*, volume 2, 1967, pp. 5 à 24, Canberra.
- *Fragments of Empire. A History of the Western Pacific High Commission 1877-1914*, Canberra, Australian National University Press, 1967, 367 p.
- SHINEBERG. — « The sandalwood trade in Melanesian economics, 1841-1865 », dans *The Journal of Pacific History*, volume 1, 1966, pp. 129 à 146, Canberra.
- « They came for sandalwood », a study of the sandalwood trade in the South-West Pacific, 1830-1865, Melbourne University Press, 1967, 299 p.
- SHUTLER (M. et R.). — « Origins of the melanesians », dans *Archeology and Physical Anthropology in Oceania*, volume II, pp. 91 à 99, Sydney, 1967.
- WARD. — *British Policy in the South Pacific (1786-1893)*, Sydney, Australian Publishing Company, 1948, 364 p.
- WAWN. — *The South Sea islanders and the Queensland labour trade : A record of voyages and experiences in the western Pacific from 1875 to 1891*, London, 1893, 440 p.

3. — Généralités et données sociologiques

- AUBERT DE LA RUE. — *Les Nouvelles-Hébrides, îles de cendre et de corail*, Montréal, Les Editions de l'Arche, 1945, 255 p.
- BAKER. — *Man and animals in the New Hebrides*, London, Routledge, 1929, 200 p.
- BELSHAW. — *Changing Melanesia, social economics of culture contact*, Melbourne, Oxford University Press, 1954, 197 p.
- BOURGE. — *Les Nouvelles-Hébrides de 1606 à 1906*, Paris, A.Challamel, 1906, 287 p.
- BOURGEAU. — *La France du Pacifique*, Paris, 1955, pp. 119 à 149.
- CONDOMINIUM OF THE NEW HEBRIDES. — *A report on the First Census of the population 1967*, Australie, government printer, New South Wales, 1968, 488 p.
- DOUMENGE. — *L'homme dans le Pacifique Sud*. Publications de la Société des Océanistes, Paris, 1966, 635 p.
- ELKIN. — *Social Anthropology in Melanesia, a review of research*, London and Melbourne, Oxford University Press, 1953, 166 p.
- FLETCHER. — *Isles of illusion, letters from the South Seas*, London, Constable, 1923, 331 p.
- GAUGER. — « La zone urbaine de Luganville, île d'Espiritu Santo », dans *Les problèmes urbains dans le Pacifique Sud*, pp. 39 à 42, Document technique n° 152 de la Commission du Pacifique Sud, Nouméa, 1967 (article publié en 1965).
- GUIART. — « Société, rituels et mythes du Nord Ambrym (Nouvelles-Hébrides) », dans le *Journal de la Société des Océanistes*, 1951, pp. 5 à 103, Paris.
- « En marge du « Cargo Cult » aux Nouvelles-Hébrides, le mouvement coopératif dit « Malekula Native Company », dans le *Journal de la Société des Océanistes*, Paris, 1951, pp. 242 à 247.
 - « L'organisation sociale et politique du Nord-Malekula », dans le *Journal de la Société des Océanistes*, 1952, p. 149, Paris.
 - « Unité culturelle et variations locales dans le Centre Nord des Nouvelles-Hébrides », dans le *Journal de la Société des Océanistes*, 1956, pp. 217 à 225, Paris.
 - « Le mouvement coopératif aux Nouvelles-Hébrides », dans le *Journal de la Société des Océanistes*, 1956, pp. 326 à 334, Paris.
 - *Un siècle et demi de contacts culturels à Tanna, Nouvelles-Hébrides*, Paris, Publications de la Société des Océanistes, 1956, 426 p.
 - « Les Nouvelles-Hébrides », dans *Tahiti, Nouvelle-Calédonie, Nouvelles-Hébrides*, de H. Deschamps et Jean Guiart, pp. 209 à 304, Berger-Levrault, Paris, 1957.
 - *Espiritu Santo (Nouvelles-Hébrides)*, Paris, Plon, 1958, 230 p.
 - *Les religions de l'Océanie*, Paris, Presses Universitaires de France, 1962, 155 p.
 - *Océanie*, Paris, Gallimard, 1964, 462 p.
- HARRISON. — *Savage civilization*, London, Victor Gollancz Ltd, 1937, 461 p.

- LANE. — « The Heathen communities of southeast Pentecost », *Journal de la Société des Océanistes*, 1956, pp. 139 à 180, Paris.
- « The Melanesians of south Pentecost, New Hebrides », dans *Gods Ghosts and Men in Melanesia*, pp. 250 à 279, Melbourne, Oxford University Press, 1965.
- LUCHAIRE. — « Les Nouvelles-Hébrides », dans la *Nouvelle Revue française d'outre-mer*, Paris, n° 12, décembre 1956, pp. 527 à 531.
- MARSHALL. — *The black musketeers*, London, W. Heinemann, 1937, 329 p.
- MILLER. — « Naked cult in central West Santo », dans le *Journal of the Polynesian Society*, Wellington, 1948, pp. 330 à 341.
- NEW HEBRIDES 1963 AND 1964. — London, Her Majesty's Stationery Office, 1966, 81 p. (rapport de la Résidence britannique).
- NOUVELLES-HÉBRIDES. — *O.N.U. année 1967* (Rapport annuel de la Résidence de France destiné à l'Organisation des Nations Unies), Port-Vila, 1968, 96 p. (ronéoté).
- OLIVER. — *Les îles du Pacifique*, Paris, Payot, 1952, 366 p.
- O'REILLY. — « Notes sur les Wallisiens aux Hébrides », *Journal de la Société des Océanistes*, 1963, pp. 289 à 296, Paris.
- PARSONSON. — « Artificial Islands in Melanesia », dans *New Zealand Geographer*, vol. 22, n° 1, avril 1966, pp. 1 à 21, Christchurch, Nouvelle-Zélande.
- PUJOL. — *Essai sur les coutumes des indigènes des Nouvelles-Hébrides*, 1955, Port-Vila, 45 p. (dactylographié).
- SIMPSON. — *Islands of men*, London, Angus and Robertson, 1955, 248 p.
- TONKINSON. — *Maat village, Efate : A relocated community in the New Hebrides*, University of Oregon, 1968, 286 p. (ronéoté).
- TUDOR. — *Pacific Islands Year Book*, Pacific Publications, Sydney, 1968 (10^e édition), 718 p. (pp. 456 à 474 sur les Nouvelles-Hébrides).

4. — Problèmes juridiques et politiques

- BELSHAW. — *Island administration in the South West Pacific*, Institute of International Affairs, London, 1950, 158 p.
- BERTHELEMY, RENAULT et WEISS. — *Consultation pour la Société française des Nouvelles-Hébrides*, Paris, Impr. Chaix, 1906, 15 p. ; 2^e édition, 1912, 14 p.
- BERTHELEMY. — « La convention franco-anglaise relative aux Nouvelles-Hébrides », *Revue politique et parlementaire*, Paris, 10 février 1907.
- BOURDIOL. — *La condition internationale des Nouvelles-Hébrides*, Nîmes, 1908, 168 p. (thèse pour le doctorat ès sciences politiques et économiques).
- BRITISH SERVICE IN THE NEW HEBRIDES. — *Annual Report on Education*, 1967, Vila, 1968, 28 p. (ronéoté).

- BRUNET. --- *Le régime international des Nouvelles-Hébrides*, Paris, 1908, 191 p. (thèse pour le doctorat en droit).
- CONDOMINIUM DES NOUVELLES-HÉBRIDES. — *Conseil consultatif des Nouvelles-Hébrides*, onzième session, décembre 1965, t. I et II, 294 p. (ronéoté).
- *Procès-verbal du Conseil consultatif des Nouvelles-Hébrides*, douzième et treizième sessions, novembre-décembre 1966, 191 p. (ronéoté).
- *Procès-verbal du Conseil consultatif des Nouvelles-Hébrides*, quatorzième session, septembre 1967, 131 p. (ronéoté).
- *Procès-verbal du Conseil consultatif des Nouvelles-Hébrides*, quinzième session, Port-Vila, 1968, 332 p. (ronéoté).
- CORET. — *Le condominium*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1960, 333 p. (thèse pour le doctorat en droit).
- DAVID. — *Les grands systèmes de droit contemporains*, Paris, Dalloz, 1964, 630 p.
- GALEOTTI. — *The judicial control of public authorities in England and in Italy, A comparative study*, Londres, 1954, 225 p.
- GESLIN. — « Le condominium des Nouvelles-Hébrides », *Recueil Penant*, n° 572, juin-juillet 1949, II^e Partie, pp. 57 à 87.
- LAMPUÉ. — *Droit d'outre-mer et de la coopération*, Paris, 1969, 385 p.
- LUCHAIRE. — *Droit d'outre-mer et de la coopération*, Paris, Presses Universitaires de France, 4^e éd., 1965.
- MASSON. — *La question des Nouvelles-Hébrides*, Paris, A. Rousseau, 1900, 215 p. (thèse pour le doctorat en droit).
- O'CONNELL. — *The Condominium of the New Hebrides, A Case Study in joint Rule*, Adelaïde, 1964, non paginé (ronéoté).
- POLITIS. — « La condition internationale des Nouvelles-Hébrides », Paris, A. Pedone, 1901, 76 p. (Extrait de la *Revue générale de droit international public*, t. 8, 1901, pp. 121 et s. et 230 et s.).
- « La condition des Nouvelles-Hébrides d'après l'accord franco-anglais de 1904 », Paris, A. Pedone, 1905, 13 p. (Extrait de la *Revue générale de droit international public*, Paris, t. 11, 1904-pp. 755 et s.).
- *Le condominium franco-anglais des Nouvelles-Hébrides*, Paris, A. Pedone, 1908, 151 p.
- *Les nouvelles tendances du droit international*, Paris, 1927, 251 p.
- PUJOL. — « La codification des coutumes indigènes aux Nouvelles-Hébrides », *Journal de la Société des Océanistes*, 1956, pp. 336 à 339, Paris.
- ROUSSEAU. — *Droit international public*, Sirey, Paris, 1953, 752 p.
- *La compétence territoriale* (cours de D.E.S. 1963-1964, polycopié). Les Cours de Droit, Paris, 1964.
- SCELLE. — *Précis de droit des gens*, Paris, 1932, t. I.

5. — Problèmes économiques

- BARRAU. — « L'agriculture vivrière indigène aux Nouvelles-Hébrides », *Journal de la Société des Océanistes*, 1956, pp. 181 à 215, Paris.
- DOCUMENTATION FRANÇAISE. — *La situation économique et sociale du condominium des Nouvelles-Hébrides*, Notes et Etudes documentaires n° 1848, 13 mars 1954, 32 p.
- GESLIN. — « La colonisation aux Nouvelles-Hébrides », *Cahiers d'outre-mer*, juillet-septembre 1948, pp. 245 à 274, Bordeaux.
- « Les Nouvelles-Hébrides, problèmes économiques et politiques d'aujourd'hui », *Cahiers d'outre-mer*, 1949, pp. 219 à 239, Bordeaux.
- GRIGNON-DUMOULIN. — *Le condominium et la mise en valeur des Nouvelles-Hébrides*, Paris, Presses Universitaires de France, 1928, 191 p. (thèse pour le doctorat en droit).
- LUCHAIRE. — « Les Nouvelles-Hébrides et leur coprah », dans *Marchés tropicaux du monde*, Paris, n° 578, 8 décembre 1956, pp. 3267 à 3270.
- MERMET. — *Résultats économiques du condominium franco-britannique des Nouvelles-Hébrides*. Mémoire dactylographié présenté à l'Ecole nationale de la France d'outre-mer, 1941-1942.
- WILSON. — *Economic survey of the New Hebrides*. Her Majesty's Stationery Office, London, 1966, 227 p.
-

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
CHAPITRE I. — LA NOTION DE CONDOMINIUM	3
<i>Section I. — Les diverses théories du condominium ...</i>	3
A) Les définitions du condominium dans le cadre de la souveraineté étatique	4
B) La notion de condominium et la théorie des compétences	6
C) Le condominium défini par l'idée de communauté internationale partielle	7
D) La définition de Coret et le statut des Nouvelles-Hébrides	8
<i>Section II. — Application de la définition du condominium au statut international des Nouvelles-Hébrides</i>	11
A) L'absence de personnalité juridique et le statut du territoire condominial	12
B) L'élaboration et l'application des traités	13
C) Les Nouvelles-Hébrides en temps de guerre	14
CHAPITRE II. — LA FORMATION DU CONDOMINIUM DES NOUVELLES-HÉBRIDES	17
<i>Section I. — L'implantation européenne et australienne dans la deuxième moitié du XIX^e siècle ..</i>	17
A) L'âge des missions	17
B) Le temps du recrutement et de la colonisation	18
<i>Section II. — Les étapes de la création du condominium.</i>	21
A) L'absence d'une autorité étatique aux Nouvelles-Hébrides avant 1906	21
1° L'accord de 1878	21
2° La Convention de 1887 et la Commission Navale Mixte	23
B) Le statut des ressortissants français et britanniques installés aux Nouvelles-Hébrides avant 1906	26

	PAGES
CHAPITRE III. — LA FORCE DE POLICE	69
<i>Section I. — L'organisation de la force de police</i>	70
1. — La division de la force de police	70
2. — La force de police, service commun par exception	71
<i>Section II. — Le fonctionnement de la force de police et ses attributions</i>	72
1. — Les attributions conjointes de la force de police.	72
2. — Les attributions distinctes des deux corps de la force de police	73
CHAPITRE IV. — LES SERVICES PUBLICS ET LES AUTRES MOYENS D'ACTION DE L'ADMINISTRATION CONJOINTE .	75
<i>Section I. — Services publics communs et services publics nationaux</i>	75
1. — La coexistence des services publics communs et des services publics nationaux	75
2. — Organisation et fonctionnement des services communs	77
A) La création des services publics communs ...	78
B) L'organisation des services publics communs.	78
C) Le fonctionnement des services communs	80
<i>Section II. — Les moyens d'action de l'autorité administrative conjointe</i>	81
1. — Les actes de l'autorité administrative conjointe ..	81
A) Les actes unilatéraux	81
a) Une classification formelle	82
b) Les effets de la classification formelle ...	82
B) Les contrats passés par l'autorité administrative conjointe	85
2. — Les agents de l'autorité administrative conjointe.	85
A) Le recrutement	86
B) L'avancement	86
C) Les obligations et les droits des agents de l'autorité administrative conjointe	89
a) Les obligations	89
b) Les droits	89
D) Le régime disciplinaire	90
E) Les avantages financiers attachés à la fin de carrière du fonctionnaire condominial	92
a) L'indemnité de fin de carrière	93
b) Le pécule	93

	PAGES
3. — Les biens de l'autorité administrative conjointe ..	93
A) Les effets de l'absence de personnalité juridique reconnue au condominium	94
B) Les remèdes à l'absence de personnalité juridique reconnue à l'autorité administrative conjointe	95
a) La solution pratique de la double signature des Commissaires-Résidents	95
b) Le jugement du 17 mars 1964 du Tribunal Mixte et le problème de la voirie	95
C) La procédure conjointe de l'expropriation ...	97
 CHAPITRE V. — LE PROBLÈME DE LA PERSONNALITÉ JURIDIQUE DU CONDOMINIUM	 100
<i>Section I. — La personnalité juridique non reconnue au condominium</i>	 101
1. — L'absence de personnalité juridique reconnue par le droit international au condominium	101
2. — L'absence de personnalité juridique reconnue au condominium par le Protocole du 6 août 1914..	102
3. — Les raisons pratiques de reconnaître la personnalité juridique au condominium	103
A) L'existence du patrimoine condominial	103
B) Les nécessités du contentieux	104
<i>Section II. — Les modalités et les conséquences d'une éventuelle reconnaissance de la personnalité juridique du condominium</i>	 105
1. — Les modalités d'une éventuelle reconnaissance ..	105
2. — Les conséquences	107
A) La modification des structures condominiales.	107
B) Les répercussions sur le statut international du condominium	108

DEUXIÈME PARTIE

LES RAPPORTS DE L'ADMINISTRATION CONJOINTE ET DE LA SOCIÉTÉ MÉLANÉSIENNE

CHAPITRE I. — LES DONNÉES SOCIOLOGIQUES	115
<i>Section I. — La population d'origine mélanésienne</i>	 116
1. — Les origines du peuplement mélanésien aux Nouvelles-Hébrides	116

	PAGES
2. — Caractères généraux de la société mélanésienne traditionnelle (Résumé)	118
A) Une société morcelée	118
B) Une organisation sociale complexe	120
<i>Section II. — Les facteurs d'évolution de la société mélanésienne aux Nouvelles-Hébrides</i>	122
1. -- Les facteurs économiques	123
A) L'introduction des métaux et des éléments d'outillage européen	123
B) L'emploi sur les plantations	124
C) La participation à la production agricole ...	127
2. — L'influence des missions et des services d'éducation	128
A) L'influence des missions protestantes et catholiques	128
B) L'action des services d'éducation	133
3. — Les influences extérieures	135
<i>Section III. — Les autres communautés composant la population des Nouvelles-Hébrides et le phénomène de l'urbanisation à Port-Vila et à Luganville</i>	137
1. -- L'implantation européenne	137
2. — Les communautés diverses	139
A) Les Vietnamiens	139
B) Les Polynésiens et les Micronésiens	141
C) Les Chinois et les autres Asiatiques	141
D) Les échanges entre les diverses communautés.	142
3. — L'urbanisation à Port-Vila et à Luganville et la société mélanésienne	142
CHAPITRE II. — L'ADMINISTRATION DES INDIGÈNES PRÉVUE PAR LE PROTOCOLE DU 6 AOUT 1914	145
<i>Section I. — La définition de l'indigène et le statut des personnes, selon le Protocole du 6 août 1914</i>	146
1. — La définition de l'indigène	146
2. — Le statut de l'indigène et celui des autres habitants de l'archipel	147
3. — Le problème des métis nés hors du mariage	148
<i>Section II. — Les pouvoirs de l'autorité administrative conjointe sur les indigènes</i>	149
1. — Le caractère conjoint du pouvoir de réglementation sur les indigènes	149
2. — La portée du pouvoir réglementaire conjoint sur les indigènes	150

	PAGES
<i>Section III. — L'organisation juridictionnelle et le Code pénal indigène</i>	151
1. — Les Tribunaux indigènes	152
A) Création, ressort et composition	152
B) La compétence des Tribunaux indigènes	152
a) En matière civile et commerciale	153
b) En matière répressive	153
c) Les exceptions à la compétence des Tribunaux indigènes	153
C) Procédure, voies de recours et exécution des jugements	155
a) La procédure	155
b) Les voies de recours	155
c) L'exécution des décisions	156
2. — Le Code pénal autochtone	157
<i>Section IV. — Les mesures protectrices prévues par le Protocole</i>	160
1. — L'état civil des indigènes	160
2. — L'avocat défenseur des indigènes	161
3. — Les dispositions relatives aux réserves foncières.	162
4. — Les dispositions du Protocole relatives au recrutement et à l'emploi des travailleurs indigènes ..	163
A) Les règles protectrices et le pouvoir disciplinaire	164
B) Le contrôle séparé	165
5. — Le contrôle de la vente des armes, des munitions et des boissons alcooliques	166
CHAPITRE III. — LA PART DES AUTOCHTONES DANS LES INSTITUTIONS CONDOMINIALES DEPUIS 1914	168
<i>Section I. — La réglementation conjointe spécialement applicable aux autochtones</i>	168
1. — Les dispositions tendant à assurer l'ordre public.	169
2. — Le statut familial	170
A) Le mariage	170
B) Les obligations alimentaires des parents	171
C) L'entretien des enfants naturels	171
3. — La réglementation de l'hygiène dans les villages.	172
4. — L'organisation des sociétés indigènes et des coopératives	173
A) La mise en place du contrôle des sociétés coopératives et des compagnies indigènes en 1951	173
B) Le statut des coopératives depuis 1962	174

<i>Section II. — La participation des autochtones aux institutions consultatives</i>	176
1. — La participation des autochtones au Conseil consultatif des Nouvelles-Hébrides	177
2. — La participation des autochtones aux autres institutions consultatives	180
A) La Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture	180
B) Le Conseil consultatif urbain de Luganville ..	181
<i>Section III. — Les Conseils locaux et les problèmes de l'administration locale</i>	182
1. — Les Conseils locaux	182
A) La création des Conseils locaux	182
B) L'organisation et les attributions des Conseils locaux	183
C) La discussion de la légalité de l'institution des Conseils locaux	184
D) Le fonctionnement des Conseils locaux	185
2. — Les problèmes de l'administration locale	187
A) La diversité du statut des institutions locales ..	187
B) L'imbrication des zones d'influence française et britannique et l'utilisation de la dualité de l'administration locale	189
C) La sous-administration de la société mélanésienne	190
 CHAPITRE IV. — LES EFFETS DE LA SOUS-ADMINISTRATION ET LES MOUVEMENTS PROPRES DE LA SOCIÉTÉ MÉLANÉSIENNE	193
<i>Section I. — L'emprise persistante de la coutume</i>	193
<i>Section II. — Les mouvements messianique et réformateur</i>	195
1. — Le culte messianique de John Frum sur Tanna ..	196
2. — Le mouvement de réforme dans le centre de Santo, après la seconde guerre mondiale	199
<i>Section III. — Le mouvement de revendications foncières.</i>	201
1. — Le cadre historique	201
A) La mise en place d'un système juridique	201
B) La rencontre de conceptions différentes	202

	PAGES
2. — Les revendications mélanésiennes	204
A) Les revendications mélanésiennes à l'intérieur des institutions consultatives	205
B) Le mouvement de revendications foncières à l'extérieur des institutions condominales	207
CONCLUSION	211
BIBLIOGRAPHIE	215

I M P R I M E R I E
G R A N D V I L L E
10, RUE DE MALZÉVILLE, 10
— N A N C Y —

Dépôt légal, 4^e trim. 1972

